

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MAESTRIA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO



**Estructura de los mecanismos de corrupción en los procesos de
adquisición de bienes en EDITORA PERÚ entre los años 2007 al 2010**

**Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con
Mención en Gerencia Pública**

Autor: MARITZA ROSALES SOBERÓN
Asesora: CECILIA BELTRÁN VARILLAS

JURADO:

Presidente: Rocío del Pilar Verástegui Ledesma
Segundo miembro: Cecilia Esperanza Beltrán Varillas
Tercer miembro: César Enrique Patriau Hildebrandt

Lima, diciembre 2015



Dedicatoria

Al decisor de la vida, Dios.

A la razón de mis alegrías y de mis tristezas, mi madre.

A mi ejemplo de coraje, mi abuela Gringa.

A mi apoyo incondicional Mauro Vento.



“La corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo”

(Malem, Jorge)

Introducción

La información que llega a las personas de a pie sobre corrupción, falta de ética, comportamiento amoral o abiertamente inmoral de algunos servidores y funcionarios públicos puede provocar, por un lado, indignación, que se expresa en sentimientos de rabia y diferentes formas de protesta; y, por otro lado, desinterés y hasta desprecio por los asuntos públicos.

Entendiendo que cualesquiera de estas respuestas de la ciudadanía pueden afectar la consolidación de la democracia, y con el fin de aportar ideas que contribuyan a una mayor transparencia, eficiencia y eficacia del Estado, hemos identificado, en primer lugar, las áreas críticas en la organización y funcionamiento del sector público en general y Editora Perú, en particular, encontrando que es el área de compras, adquisiciones o contrataciones, sin lugar a dudas, la más problemática.

En los procesos de adquisiciones y contrataciones se producen transacciones entre los agentes públicos y privados; los primeros, legalmente obligados a defender los intereses de las entidades públicas; los segundos, velando por sus propios intereses, privados. Lamentablemente son frecuentes los casos en que ambos agentes se ponen de acuerdo para favorecer indebidamente a determinados proveedores, en perjuicio de otros, que no compiten en igualdad de condiciones, y que finalmente el Estado no obtiene el mejor producto o servicio al mejor precio.

Bajo esta perspectiva nos interesamos en investigar **¿Cómo se estructuran los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú entre los años 2007 al 2010?**

Para eso, hacemos una revisión teórica de la naturaleza, causas y tipología de la corrupción en las contrataciones del Estado; así como del marco legal y reglamentario que regula dichos procesos, en el sector público en su conjunto y Editora Perú, de manera específica. Analizamos después las causas y tipos de corrupción identificados en Editora Perú, utilizando el marco teórico y legal antes referido, fuentes documentales importantes provenientes principalmente de la Contraloría General de la República y las opiniones de los trabajadores de la empresa, expuestas a través de entrevistas.

1. Planteamiento del problema

Nuestro interés por investigar los mecanismos de corrupción en Editora Perú se enmarca en una preocupación más amplia, conocer y contribuir a la solución de uno de los problemas que afecta a la administración pública en general y, en consecuencia, al desarrollo de nuestro país, en la medida en que los recursos públicos se están usando para obtener beneficios privados.

De hecho, en las últimas décadas los usos y costumbres de la política en el país han legitimado la práctica de que cada gobernante ingrese a la administración pública acompañado de un conjunto de funcionarios y servidores de su confianza, aun cuando no cuenten con los requerimientos de formación profesional y experiencia básica para el ejercicio del cargo. Esta situación no ha permitido que los servidores públicos brinden la atención que la población necesita, independientemente de su deseo de hacer las cosas bien. En el extremo estos mismos funcionarios y servidores se ven implicados en actos administrativos irregulares.

Es por ello que nos interesa responder las siguientes preguntas:

Pregunta principal:

¿Cómo se estructuran los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes y servicios en Editora Perú, durante el período 2007 – 2010?

Preguntas secundarias:

- Analizar si la normativa actual que regula las contrataciones del Estado es suficientemente exhaustiva o tienen vacíos que la vuelven vulnerable y que son utilizados por la corrupción.
- Conocer si las causas que explican la corrupción en las contrataciones del Estado son solo económicas o existe una base social que es relevante.
- Analizar si los tipos de corrupción identificados en Editora Perú siempre son los mismos o van variando de acuerdo a las circunstancias

2. Hipótesis

Para estructurar dichas preguntas previamente hemos trazado algunas ideas preliminares, a modo de **hipótesis**, que nos permitirá estructurar nuestro camino en el proceso de investigación.

Encontramos que la normativa en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado regula de manera detallada los procesos de adquisiciones de bienes, servicios y obras; sin embargo, los operadores de la norma - entre ellos los miembros de los comités especiales encargados de implementar los procesos de compra en cada entidad pública- se las han ingeniado para establecer procedimientos que desvirtúan el sentido de la norma, pues aparentan cumplirla elaborando las bases, efectuando las convocatorias, solicitando la presencia de notarios, para dar visos de legalidad a procesos que de antemano pueden estar decididos a favor de los proveedores con los cuales mantienen algún tipo de acercamiento o han efectuado algún “arreglo bajo la mesa”. Esto demostraría que, aunque la normativa sobre la materia es amplia y exhaustiva, existen vacíos en el sistema anticorrupción que permiten procedimientos ilegales o sacadas de vuelta a la ley.

Encontramos también que las causas de la corrupción se pueden hallar en diferentes campos de análisis: en lo social, en lo político y en lo económico. En lo social, la insuficiente participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas, y en seguimiento y evaluación de la gestión pública. En lo político, marcado por la existencia del clientelismo, sistema extraoficial de intercambio de favores con repartición de cargos y asignaciones de puestos como una forma de pago al trabajo partidista. Y en lo económico, el insuficiente pago a los trabajadores públicos genera un descontento y hace posible que la corrupción tenga cabida en la administración pública; asimismo, el desinterés de conocer que hacen las autoridades con nuestros recursos, lo que conlleva a que dichas autoridades manejen los recursos públicos sin ninguna supervisión.

Este trabajo, identifica algunos casos de corrupción en la adquisición de bienes y en las licitaciones en general en Editora Perú, definiendo el problema como el producto de un conjunto de deficiencias o irregularidades en que incurren los servidores y funcionarios que intervienen en los procesos de compra. Estos actos irregulares finalmente terminan favoreciendo a algunos proveedores gracias a los contactos que tienen en la empresa; perjudicando así a otros, independientemente de la calidad de sus ofertas; afectando la imagen de la institución y mal utilizando los recursos del Estado.

3. Objetivo General:

Comprender la estructura de los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes y servicios en Editora Perú durante el período 2007 – 2010.

3.1 Objetivos Específicos:

- Describir el funcionamiento formal de los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras en el Estado durante el período 2007 – 2010
- Explicar las causas de los actos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú durante el período 2007 – 2010.
- Determinar los tipos de actos de corrupción que se ponen en práctica en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú durante el período 2007 – 2010.

4. Justificación

Ante esta problemática, pretendo presentar un diagnóstico crítico de los mecanismos de corrupción en el Perú que sea estructuralmente exigente y novedoso con apreciaciones que permitan identificar los contrasentidos funcionales que anteriormente no se conocían. De ahí que justifico esta investigación porque plantea un contraste entre el análisis de las leyes, la normatividad vigente para las adquisiciones y todas las artimañas que utilizan o emplean los funcionarios públicos para sacar la “vuelta a la ley” valiéndose de la discrecionalidad. De hecho, nuestro estudio busca **identificar los vacíos legales y procedimentales, la escasa supervisión de los funcionarios que intervienen en los procesos de contratación y la impunidad relativa de los actos corruptos**. Con este propósito desarrollo un análisis de la categoría corrupción desde una perspectiva social más que política ya que ésta no sólo está asociada al dinero sino al poder que adquiere el funcionario al desempeñar el cargo.

Así mismo justifico nuestra investigación porque penetra al sistema de corrupción desde **las estructuras informales y las condiciones políticas que construyen los actores en su vida cotidiana**, en contraste a los estudios positivos del campo de las Ciencias políticas. Asimismo porque examina el fenómeno de corrupción a través de una **exploración cualitativa**, un estudio de campo donde se tendrá acceso directo con los actores principales que participan formalmente e informalmente en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú; en contraste a los estudios estadísticos en el campo de la Economía.

Cabe señalar que la investigación sobre el tema de corrupción se encuentra dentro de los problemas de interés del campo académico de la Ciencia Política, así como en sus lineamientos de Políticas Públicas y Gestión Pública dentro de la agenda de la Escuela de Gobierno.

Asimismo, la información que se obtiene es de primera mano es decir de fuentes originales, de actores directos que participaron en los procesos de adquisición de bienes, y que permitirán mostrar las causas por las cuales algunos funcionarios públicos están involucrados en actos de corrupción.

5. Diseño metodológico

Se ha realizado un trabajo de campo cualitativo del tipo inductivo y etnográfico. De hecho, nuestra investigación tiene como fecha de inicio marzo del 2013 y concluyó en el mes de diciembre del 2013. Comprende tres etapas:

5.1 Trabajo de gabinete:

Se consultó diversas fuentes bibliográficas y documentales sobre la materia para formular el marco teórico y legal, y aproximarse a la identificación de los mecanismos de corrupción en las contrataciones y adquisiciones en Editora Perú.

Los actos de corrupción cometidos en la administración pública en general tienen diversas miradas, según la disciplina de sus autores: la economía, en la medida en que esta práctica ilícita compromete el uso recursos públicos que pudieran tener usos sociales alternativos; la sociología, en tanto los actos de corrupción parecen ser el modo en que operan determinadas colectividades políticas cuando acceden al poder; la antropológica, por cuanto un sector importante de la población tiene una alta tolerancia a la corrupción, que se grafica en la expresión “voto por el que hace, aunque robe”; el derecho en la medida en que determinados actos de corrupción que implican la violación flagrante de las leyes conllevan responsabilidades civiles y penales para quienes la cometen; y administrativas, porque para comprender la corrupción en las contrataciones del Estado es necesario aproximarse al funcionamiento de la administración pública.

5.2 Diseño y aplicación de diversos instrumentos de recojo de datos

Primero se realizaron entrevistas informales a los trabajadores para recoger información sobre posibles problemas en las compras de bienes y servicios que son *vox populi* en la empresa, a fin de determinar áreas críticas. Se estableció que la compra y almacenaje de papel periódico moviliza los mayores recursos de operación de la empresa.

Luego se hicieron entrevistas semi estructuradas a 8 funcionarios, 6 servidores públicos, dos representantes del Directorio, y 3 de la sociedad civil. Los temas o preguntas centrales comunes a todas las entrevistas son dos: ¿Qué información posee el entrevistado sobre hechos irregulares en las compras de papel?, y ¿Qué opinión le merecen estos hechos?

Las entrevistas semi estructuradas fueron grabadas con conocimiento del entrevistado. Después fueron desgravadas y digitalizadas.

La muestra de personas entrevistadas quedó conformada tanto por trabajadores que tuvieron alguna participación en los procesos de compra de papel, por estar vinculados al área de logística, como por trabajadores miembros del área usuaria, quienes utilizaban el papel en su actividad diaria, pero que no participan en las compras. Adicionalmente se entrevistó a dos miembros del directorio de Editora Perú y tres especialistas en el tema de la corrupción, pertenecientes a instituciones de prestigio del Estado y la sociedad civil: Organismo Superior de Contrataciones del Estado - OSCE, Instituto de Defensa Legal-IDEL, y un abogado experto en temas anticorrupción.

El criterio de selección de las personas entrevistadas, dentro y fuera de la empresa, fue de carácter intencional. En la empresa se invitó a participar a las personas que probablemente aceptarían expresar sus opiniones sobre un tema delicado, del cual generalmente solo se habla a media voz, por lo que expresar sus opiniones en forma abierta puede afectar su estabilidad laboral, en tanto la información que proporciona puede comprometer a personal de la Alta Gerencia. Fuera de la empresa, como se indicó antes, se buscó entrevistar a voceros reconocidos de organizaciones de prestigio del Estado y la sociedad civil. A todos los entrevistados se les garantizó el manejo anónimo de sus opiniones.

POBLACION QUE RESPONDIÓ A CUESTIONARIO

PERSONAS ENTREVISTADAS	N°	TEMAS
	19	
Funcionarios de Editora Perú	8	Problemas en las compras de papel, que conoce. Opinión le merecen los hechos irregulares
Servidores de Editora Perú	6	Problemas en las compras de papel que conoce Opinión le merecen los hechos irregulares
Miembros del directorio de Editora Perú	2	Problemas en las compras de papel que conoce Opinión le merecen los hechos irregulares
Organizaciones de la sociedad civil	3	Problemas en las compras de papel que conoce Opinión le merecen los hechos irregulares
TOTAL	19	

5.3 Procesamiento de la información y elaboración del informe final

El procesamiento de la información se hizo utilizando una matriz de análisis para cada grupo de entrevistados, a efectos de conocer las corrientes de opinión prevalecientes en cada grupo.

Elaboración del informe de la investigación:

Esta investigación ha sido organizada en cuatro capítulos relacionados entre sí.

El primer capítulo dividido en dos: estado de la cuestión y marco teórico. En el primero se explica lo investigado sobre el tema de la tesis por otros autores y en el segundo los enfoques o conceptos teóricos que serán aplicados al tema en cuestión.

El segundo capítulo “Adquisición de bienes en el sector público, se dirige a estudiar la definición de los procesos, estructura y organización así como los tipos y los principios que rigen las adquisiciones de bienes. Igualmente la estructura de los sistemas informales en los procesos de adquisiciones de bienes, los comportamientos y repercusiones del sistema informal y compenetración de la corrupción con actores de alto nivel. Así como algunas estadísticas sobre las resoluciones emitidas por Consucode referidas a apelaciones e impugnaciones.

El tercer capítulo titulado “Causas y motivos de los actos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú” nos permite estudiar las diferentes razones por las que se comete los actos de corrupción que existen en la administración pública en la adquisición de bienes, teniendo como factor principal a la discrecionalidad del funcionario público que da como resultado la adquisición dolosa en los procesos de adquisición; la impunidad a la conducta amoral de las autoridades y funcionarios públicos por lo que tienta a cometer actos de corrupción dejando a la ley insuficiente en la regulación de compras estatales; entre otras causas que pueden ser económicas y no económicas.

El cuarto capítulo “Tipología de los actos de corrupción en Editora Perú” se dedica a estudiar los principales tipos de corrupción, los cuales pueden ser por consideraciones económicas, sociales, y culturales, como por ejemplo la corrupción por falta de educación y convicción. Igualmente estudiaremos los tipos de corrupción por consideraciones legales como por ejemplo la prevaricación de funcionarios, el cohecho, el tráfico de influencias y el fraude. Adicionalmente estudiaremos el tipo de corrupción desde una perspectiva antropológica y según la visión del Banco Mundial.

Finalmente cerraremos el círculo de nuestra investigación presentando las conclusiones y aportes para mejorar la gestión pública con respecto a las contrataciones públicas.

Capítulo 1: Estado de la cuestión y marco teórico: Gestión de los procesos de contrataciones y adquisiciones en el Estado.

1.1 Estado de la Cuestión:

En este capítulo daremos cuenta de los estudios realizados sobre el tema de corrupción estatal, más no en las formas o mecanismos utilizados para cometer los actos corruptos, sino cómo en la formación de red de funcionarios y empleados públicos se lleva a cabo sus objetivos personales dejando de lado los intereses institucionales.

Además daremos a conocer a la institución estatal encargada de regular las compras Organismo Supervisor de Compras Estatales(OSCE), que no contempla ciertas situaciones que se dan en la práctica, y que al quedar estos vacíos en la ley permiten que los funcionarios tomen decisiones inadecuadas para el beneficio de la institución así como de la sociedad.

Si bien es cierto, existe un organismo que se encarga de regular las compras estatales y una ley con su reglamento en donde se indica cómo deben llevarse a cabo los procesos de adquisiciones. Esta ley y los procedimientos son violados con la complacencia de las máximas autoridades de las instituciones públicas debido a sus intereses personales o a los intereses partidarios y se apoyan en la libre discrecionalidad que les otorga las funciones del cargo. (Malem, 2002, 16 - 19)

1.1.1 Regulación de procesos de adquisición de bienes

La contratación pública en el Perú se regula por la **Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado**, promulgada el 27 de julio de 1997, que unifica la normativa de los regímenes existentes hasta la fecha. Fue modificada mediante leyes 27070, 27148 y 27330; y su Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PCM, el 12 de febrero de 2001.

El ente más visible creado por este régimen legal fue el **Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE**, organismo público descentralizado **dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros- PCM**, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, con representación judicial propia, sin perjuicio de la defensa coadyuvante de la Procuraduría Pública de la PCM (Art. 58, Ley 26850)

Decreto Legislativo 1017, del 03 de junio 2008, Ley de Contrataciones del Estado, que deroga la Ley 26850 y establece las normas orientadas a maximizar el valor del dinero del contribuyente en las contrataciones que realicen las Entidades del Sector Público, de manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.

Uno de los cambios más visibles, con relación a la Ley 26850, es la creación del **Organismo Superior de Contrataciones del Estado - OSCE**, organismo público adscrito al **Ministerio de Economía y Finanzas - MEF**, con personería jurídica de derecho público, que goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, con representación judicial propia, sin perjuicio de la defensa coadyuvante de la Procuraduría Pública del MEF.

Este organismo tiene competencia en el ámbito nacional y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales. De esa manera se marca el inicio de esta transformación, que supone además un cambio orientado al nuevo enfoque de gestión pública que promueve el Estado, que no es otro que la gestión por resultados. (Librejur, 2010: Lectura 12, A1)

A pesar de contar con el OSCE y con la ley que establece los parámetros de compras estatales, se ha reconocido que existen puntos en los cuáles quedan vacíos y que estos vacíos dan el libre albedrío a tomar decisiones muchas veces en contra a los intereses de la institución.

Si bien es cierto existen muchos estudios sobre el tema de corrupción estatal, más no explican los mecanismos que utilizan los funcionarios para realizar estos actos corruptos. En algunas investigaciones sobre contrataciones, indican que el área de compras en la administración pública es el sector más crítico y vulnerable de toda gestión, ya que presenta problemas de conducta amoral y de irregularidades que generan corrupción por el pago de comisiones a empleados encargados de tomar las decisiones.

1.1.2 Estudios sobre la corrupción en las contrataciones y adquisiciones del Estado.

Algunos estudios se enfocan en los proveedores, quienes conforman grupos que practican el pago de comisiones e impiden la entrada de nuevos proveedores. Según Gorbaneff y Cabarcas, las anomalías comienzan con el registro de los proponentes, donde se negocia una nueva calificación. (2009, 74)

Los proveedores también efectúan pagos corruptos a los funcionarios con el fin de obtener grandes contratos y concesiones. Si el gobierno es el mayor comprador o contratista, y son los funcionarios los que deciden, **existen diversas razones para hacer pagos a estos funcionarios**. (Ackerman – Rose: 2001, 37). Las más comunes son para:

- a) Ser incluidos en la lista de ofertantes calificados y/o restringir la extensión de dicha lista.
- b) Obtener información confidencial.¹
- c) Inducir a los funcionarios a estructurar las especificaciones de la licitación de forma tal que la empresa que paga sobornos sea la única proveedora calificada.
- d) Ser seleccionada de antemano como contratista ganadora, de manera que la empresa que gane el contrato puede establecer precios inflados o escatimar la calidad de sus productos o servicios. (Artavia: 2008, 18)

Otros estudios hacen hincapié que los funcionarios, quienes tienen amplia discrecionalidad para descalificar las propuestas que no les interesan, manipulan los requisitos o términos de referencia para direccionar a los postores a su conveniencia. Pues la responsabilidad de la decisión se diluye dentro de una junta, que en nuestro país se conoce como comité de adjudicación.

Las prácticas más comunes que utilizan los funcionarios para favorecer a los proveedores de su conveniencia son:

- a) Encontrar errores en las otras propuestas, aun cuando sean pequeñas omisiones o faltas irrelevantes que pueden ser subsanadas.
- b) Declarar desierta la licitación para, después, adjudicar el contrato en forma directa al proveedor “correcto, sin trabas de por medio (Gorbaneff y Cabarcas: 2009, 75 - 76).

Así aparece la figura de los sobornos, que son los incentivos más comunes de los proveedores hacia los funcionarios públicos. Se les relaciona con la necesidad o ambición de dinero y poder de parte de los funcionarios.

¹Uno de los casos más saltantes de corrupción para obtener información confidencial se da en Italia de tres maneras: primero para obtener el precio mínimo y máximo del proyecto, segundo para obtener el precio promedio y tercero para conseguir los criterios de evaluación.

La corrupción se explica, en estos casos, como un acto, producto de la ambición personal, de una patología individual. Se ha estudiado muchas veces la corrupción como un problema del diseño del Estado, lo que ha generado el olvido de observar la cotidianidad del fenómeno y dar cuenta de que incluso las grandes instituciones se componen de relaciones sociales entre sujetos. Si bien hay un intento de pensar la corrupción como un fenómeno de la vida cotidiana y su relación con el Estado, sin embargo no hay desarrollos sistemáticos y profundos desde dicha perspectiva (Mujica: 2011, 33)

Cabe señalar que la **corrupción se ha reducido a la categoría de “ruptura de la ley” o “fruto de la anomia”**, cuando es, en primer lugar, una práctica social compleja. (Mujica, 2011, 36)

Existe un marco legal que regula lo primordial de la materia; empero, la realidad pública ha dado serias evidencias de que la legislación es insuficiente, que deja lagunas o vacíos, sobre todo en lo que respecta al control, por lo que no se previene la comisión de actos de corrupción y se deja muchas conductas sin sanción sobre el funcionario público o sujeto privado que falta a la ética (Campos: 2007, 202)

Se ha llegado a afirmar que “la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo.”² El soborno es aceite que abre todas las puertas, motor de todas las facilidades, bula de todos los perdones, llave de todas las arcas, polvo de arena que ciega a jueces e inspectores, viento en popa para los negocios, seguro de políticos cesantes, trampolín hacia el éxito. (Malem: 2002, 48)

²Se refieren a la corrupción como dos fenómenos indefectiblemente unidos, así como también mencionan en sus propias palabras, que “el poder no corrompe necesariamente, pero es una tentación constante a la que no todos saben resistir”

GRÁFICO N° 1

Percepción de la corrupción en las Américas

Según los últimos estudios de infobae la corrupción se encuentra en niveles críticos en América latina y está entre las regiones más afectadas del mundo. Y esto tiene efectos concretos. Pues un país que la ataca efectivamente puede incrementar su producto bruto interno (PBI) hasta en un 300%. También mejora la salud y la educación. Y ataca la desigualdad. Es decir cuanta más corrupción, más desigualdad.

Según el Barómetro de las Américas del año 2014, que indaga sobre la percepción de la corrupción en la región, el Perú es uno de los países con mayor percepción de la corrupción (78.2%). En realidad ocupa el quinto lugar de mayor corrupción, pues sólo son percibidos como más corruptos Guyana, Argentina, Colombia y Venezuela. Cabe indicar que este ranking los países menos corruptos son Canadá, Haití, Uruguay y Ecuador, en ese orden.



Percepción de corrupción en los países de la región

2014

Venezuela	80%
Colombia	79,6%
Argentina	79%
Guyana	78,4%
PERU	78,2%
Jamaica	78,1%
Paraguay	77,8%
R. Dominicana	76,3%
México	75,1%
Belice	74,6%
Guatemala	70,2%
Panamá	69,4%
Bolivia	68%
El Salvador	67,7%
Honduras	67,3%
Estados Unidos	66,3%
Nicaragua	65,9%
Ecuador	64,1%
Uruguay	62,4%
Haití	62,1%
Canadá	61,8%

Fuente: Barómetro de las Américas por Lapop, 2014; v.GM14_0912

GRÁFICA N° 2

Percepción de la corrupción a nivel global



La corrupción en la contratación estatal se produce en todos los países, incluso en aquellos que están en lo alto de la escala del índice de honradez, como son los países escandinavos, Singapur y Nueva Zelanda.³ (Ackerman: 200, 37). En este índice, publicado por Transparencia Internacional (2013), el Perú ocupa el puesto 83. Según este ranking en América Latina solo Colombia, que ocupa el puesto 94, es el país percibido como más corrupto que el Perú.

³Según Transparencia Internacional (institución que prepara un índice multinacional de corrupción), los países que están en la cabecera en la lista con menor grado de corrupción son Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Holanda.

TABLA N° 1

TABLA Y RANKINGS

RANK	COUNTRY	SCORE	SURVEYS USED	CI: LOWER	CI: UPPER	2012 SCORE
77	Senegal	41	9	39	43	36
77	Tunisia	41	7	38	44	41
80	China	40	9	35	45	39
80	Greece	40	7	33	47	36
82	Swaziland	39	4	36	42	37
83	Burkina Faso	38	7	32	4	38
83	El Salvador	38	6	35	41	38
83	Jamaica	38	6	35	41	38
83	Liberia	38	7	33	43	41
83	Mongolia	38	7	34	42	36
83	Peru	38	7	34	42	38
83	Trinidad y Tobago	38	4	30	46	39
83	Zambia	38	8	35	41	37
91	Malawi	37	8	34	40	37
91	Morocco	37	8	32	42	37
91	Sri Lanka	37	7	34	40	40
94	Algeria	36	6	31	41	34
94	Armenia	36	6	30	42	34

Fuente: Transparency International
www.transparency.org

1.2 Marco teórico:

En este acápite estudiamos el tema de la corrupción en las contrataciones del Estado a través de dos miradas: Una, muy amplia, que presenta los factores sociales, económicos y políticos que influyen en la corrupción, en términos positivos o negativos. La otra, más específica que se circunscribe en la actitud de los gobiernos para favorecer o desfavorecer, de manera directa o indirecta, actos de corrupción.

1.2.1 Factores sociopolíticos de la corrupción en las contrataciones y adquisiciones del Estado

La excesiva intervención del estado en la economía como factor de corrupción. Implica que los funcionarios o autoridades cuentan con un mayor número de atribuciones para decidir, por ejemplo, qué productos pueden ser exportados o a qué empresa privada se le entregará un derecho de monopolio. Los empresarios tendrán los incentivos para pagar sobornos con el fin de ser beneficiados.

La inexistencia de rendición de cuentas es también un factor de corrupción, pues disminuye la probabilidad de ser descubierto y penalizado por cometer actos corruptos, razón por la cual existe un mayor incentivo para cometerlos.

Los niveles de ingresos y de educación de la población influyen en la probabilidad que se comentan actos de corrupción. Quienes tengan bajos niveles de ingreso y de educación tendrán también menor acceso a flujos de información, por lo que las decisiones de las autoridades serán menos transparentes y la probabilidad de ser descubierto y penalizado también será menor. (Zegarra: 1999, 26 - 27)

La dependencia de las oficinas de control interno de cada entidad pública como factor de corrupción. En el Perú hay muchas instituciones estatales cuyas oficinas de control dependen de la misma autoridad que aprueba las adquisiciones. Los estudios indican que cuando éstas dependen en forma directa de la oficina contralora pueden ejercer un control más independiente y la corrupción prácticamente no existe. (Tanzi: 1998, 13 - 15)

El **Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción** (2006, 8) asegura que la corrupción es un fenómeno que ha aplacado la conciencia de la gente a nivel social, económico y político. **En lo social**, la falta de un servicio profesional que fiscalice los actos de los gobernantes; insuficiente participación ciudadana en actos de fiscalización y evaluación de la gestión pública.

En lo económico, insuficiente pago a los trabajadores públicos y desinterés de la población por conocer qué hacen las autoridades con los recursos públicos, que pertenecen a todos.

Y en el campo político resulta del excesivo poder que tienen consigo los funcionarios, lo que predispone a que lo usen de manera irracional e indiscriminada.

1.2.2 Actitud de los gobiernos frente a los actos de corrupción

Frecuentemente, la lucha contra la corrupción se concentra en el castigo a unos cuantos funcionarios y autoridades de gobiernos pasados, como si la corrupción fuese sólo el reflejo de unos valores morales distorsionados, pero olvidando que es el resultado de un sistema de incentivos, de modo que si no se acaba con esos incentivos en un futuro podrían aparecer nuevamente funcionarios y agentes privados corruptos y a gran escala. (Zegarra: 2002, 74)

La penalización no debe alcanzar solamente a los corruptos del pasado y a los “peces grandes”. **Es recomendable que también mire el presente y futuro de cada país.** Esto implica que las autoridades anti corrupción deben dar señales claras que aseguren que quienes cometan actos de corrupción a futuro también serán castigados.

La transparencia en la asignación y manejo de los recursos públicos es un factor que debe formar parte de cualquier estrategia anticorrupción. **Con mayor transparencia en las decisiones del sector público menos oportunidades tendrán los funcionarios para extraer sobornos.** Por consiguiente, la transparencia se presenta como uno de los peores enemigos de la corrupción. (Zegarra: 2002, 82 – 83)

La corrupción y los sistemas políticos: Una pregunta frecuente es **¿dónde hay más corrupción? ¿En los gobiernos democráticos o en las dictaduras?** En las dictaduras, la presunta “mano dura” de los dictadores apenas si ha servido para ocultar los casos de corrupción; (Laporta, 2011, 111); “un estado democrático de derecho es el sistema político que menos favorece la corrupción y (...) mejor lucha contra la corrupción. Obviamente, admite Laporta, esto no quiere decir que en las democracias no haya corrupción. (Gómez: 2011, 108)

Garzón, por su parte, critica **dos perspectivas para la lucha anti corrupción:**

La que denomina “**perspectivas de la modernización**”, la cual sostiene que cuanto mayor sea el grado de desarrollo de una decisión política tanto menor habrá de ser el grado de corrupción. Sin embargo la realidad cotidiana de los países altamente industrializados ha puesto de manifiesto en duda esta tesis.

La que denomina de “**moralidad**”, que en una de sus versiones tiende a establecer cierta correlación entre mayor democracia y menor corrupción (Gómez: 2011, 101 – 102)

La corrupción debilita a la democracia, socaba la legitimidad de los gobiernos y afecta directamente las actitudes sociales y la credibilidad en la democracia. Uno de los impactos más serios que se ha venido detectando es una afectación directa en los valores humanos. Al evidenciarse un acto de corrupción en que son afectados los bienes públicos se desarrolla como consecuencia inmediata una actitud de desconfianza contra los políticos, contra el estado, contra la democracia. Pero tal vez más grave aún, esa debilidad ha creado la

costumbre entre los administrados de creer necesario integrarse a las acciones corruptas, lo que al pasar los años y no condenarse a los culpables, al prevalecer la impunidad, genera anti valores. (Campos: 2007, 203)

En la misma línea Rose **Ackerman sostiene que si bien las autoridades corruptas pueden ser castigadas no siendo elegidas en las próximas elecciones, las democracias no son necesariamente un remedio contra la corrupción.** Más aún, el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales se realizan muchas veces con sobornos de grupos de poder interesados en ser beneficiados en el futuro. (Zegarra: 1999, 36)



Capítulo 2: Principios y organización del sistema de contrataciones en el sector público

En este capítulo presentamos los principios de la gestión pública y los específicos de la contratación de bienes en el Estado, que constituyen el marco ético de los actos de los servidores públicos.

Abordamos también los mecanismos formales y no formales implementados para las contrataciones de bienes y servicios para el Estado, los montos de esas contrataciones – que por su magnitud (más de 58,000 millones de soles durante los años 2008 y 2009) dan una idea aproximada de los intereses en juego -. Nos referimos también a las observaciones de las bases de concursos y licitaciones, y a los recursos impugnativos que presentan los proveedores que no resultan favorecidos.

2.1 Principios de la función pública

Son fines de la función pública el servicio a la nación, lo que implica la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos (Art.3, Ley 27815)

La función pública está a cargo del servidor público, que es todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de los niveles jerárquicos y situación laboral: nombrado, contratado, designado en puesto de confianza o elegido por votación popular (Art 4, Ley 27815)

El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios (Art.6, Ley 27815):

- a) **Respeto:** Adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.
- b) **Probidad:** Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.
- c) **Eficiencia:** Brinda calidad en el cumplimiento de las funciones a su cargo, procurando capacitarse de manera permanente.
- d) **Idoneidad:** Entendida como aptitud técnica, legal y moral, que es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

- e) **Veracidad:** Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos.
- f) **Lealtad y Obediencia:** Actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, **cumpliendo las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente**, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, **salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución.**
- g) **Justicia y Equidad:** Otorga a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en sus relaciones con el Estado, con el administrado, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general.

2.2 Principios que rigen las contrataciones de bienes en el sector público

Los servidores públicos que intervienen en las contrataciones del Estado se rigen, además de los principios generales de la función pública, por normas éticas o principios establecidos en el TUO de la Ley N° 26850 y su Reglamento, y en Decreto Legislativo 1017, del 03 de junio del 2008 y su reglamento. Estos son:

- a) **Promoción del Desarrollo Humano:** La contratación pública debe coadyuvar al desarrollo humano en el ámbito nacional, de conformidad con los estándares universalmente aceptados sobre la materia.
- b) **Moralidad:** los actos involucrados deben caracterizarse por la honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad. Concuerda con el principio de probidad de la función pública.
- c) **Libre Concurrencia y Competencia:** En los procesos de contrataciones se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores.
- d) **Imparcialidad:** Los acuerdos y resoluciones de los funcionarios y órganos responsables de las contrataciones de la Entidad, se adoptarán en estricta aplicación de la presente norma y su Reglamento; así como en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.
- e) **Eficiencia:** Las contrataciones que realicen las Entidades deberán efectuarse bajo las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de ejecución y entrega y con el mejor

uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Las contrataciones deben observar criterios de celeridad, economía y eficacia. Amplia lo establecido en el principio del mismo nombre de la función pública.

- f) **Razonabilidad:** En todos los procesos de selección el objeto de los contratos debe ser razonable, en términos cuantitativos y cualitativos, para satisfacer el interés público y el resultado esperado.
- g) **Transparencia:** toda adquisición o contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Durante el proceso los postores tendrán acceso a la documentación respectiva.
- h) **Economía:** en el proceso se aplicarán criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos.
- i) **Vigencia tecnológica:** los bienes, servicios y obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir los fines para los que son requeridos, desde el momento en que se adquieran y por un periodo de tiempo previsible.
- j) **Trato justo e igualitario:** todo postor de bienes, servicios o ejecución de obras debe tener acceso y participación para contratar con entidades públicas en condiciones semejantes a las de los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de Ley.
- k) **Publicidad:** Las convocatorias de los procesos de selección y los actos que se dicten como consecuencia deberán ser objeto de publicidad y difusión adecuada y suficiente a fin de garantizar la libre concurrencia de los potenciales postores.
- l) **Equidad:** Las prestaciones y derechos de las partes deberán guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general. Concuerta con el principio de equidad, de la función pública.
- m) **Sostenibilidad Ambiental:** En toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia.

Otras disposiciones que deben observar las Entidades del Sector público en los procesos de contratación de bienes, servicios u obras son: **maximizar el valor del dinero de los contribuyentes de manera que las obras públicas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.** (Ley 26850, Art, 3 del TUO).

Según el artículo 47 del Decreto Legislativo N° 1017, las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley y su Reglamento, son las siguientes:

- a) Amonestación inscrita
- b) Suspensión sin goce de haber de 30 a 90 días.
- c) Cese temporal sin goce de haber hasta por doce meses
- d) Destitución

Casi al término del periodo de estudio, el 06 de noviembre del 2010, el Gobierno promulgó la Ley N° 29622, que modifica la Ley 29622, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, incorporando el sub capítulo II, “Proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional”, que da a la Contraloría General de la República la potestad de sancionar en forma directa a los servidores y funcionarios públicos involucrados en actos administrativos irregulares. No corresponde, entonces, extendernos en el estudio de estas normas y menos aún su impacto en las del Estado.

2.3 Organización de los procesos de adquisición en Editora Perú

Para que se pueda atender la compra o adquisición de un bien se debe tener en cuenta las condiciones, autorizaciones y verificaciones del requerimiento, y para ello primero se debe preparar un requerimiento el cual debe contener las especificaciones técnicas que el usuario considere necesarias y convenientes. Estas especificaciones deben ser aprobadas por el gerente de área, para luego ser tramitada ante la gerencia de administración quien a su vez verifica que este requerimiento se encuentra incluido en el PAC (Plan Anual de Contratación), que cuente con disponibilidad presupuestaria. Luego de que estas verificaciones se encuentren conformes autoriza al departamento de logística que proceda con el proceso de compra de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos. (Manual de Normas y Procedimientos N° POO9- GG-EP -2005)

Los procesos logísticos son importantes para convocar un proceso de adquisición de bienes, para ello el área de logística luego de recibir el requerimiento con la autorización de la

gerencia de administración procede de acuerdo al Manual de normas y procedimiento para adquisición de bienes.

El Gerente envía el requerimiento a la unidad de compras para que el asistente realice el estudio de mercado (solicitud de cotización) para determinar el valor referencial del bien que se quiere adquirir, y para ello recurre tal como lo estableció la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado a efectuar en primer lugar un estudio de mercado: solicitándoles cotizaciones o proformas a los proveedores, luego revisando los precios por compras similares para que finalmente revise los costos históricos de compras anteriores. (Manual de Normas y Procedimientos N° POO9- GG-EP - 2005)

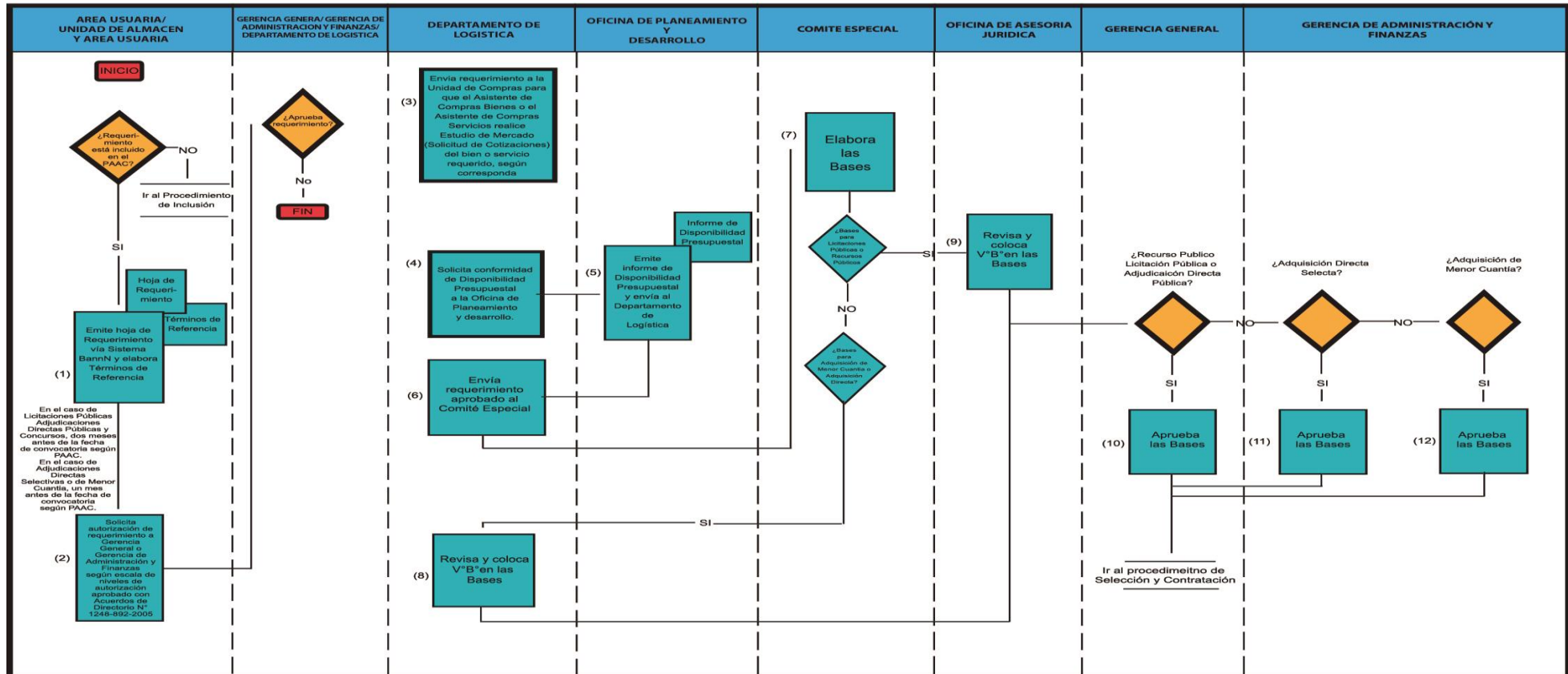
Una vez obtenido el valor referencial del bien que se quiere adquirir prepara el expediente, el cual además de contener el valor referencial adjunta los términos de referencia, las autorizaciones y la disponibilidad presupuestal y se remite al comité el cual previamente tiene que haber sido designado por la gerencia general o el funcionario de mayor jerarquía de la institución a través de una resolución, quien es el encargado de llevar a cabo el proceso de selección. El área de logística interviene nuevamente luego que el comité adjudique la buena pro y esta quede consentida, entonces para la firma del contrato verificará que se cumplan todos los requisitos solicitados en las bases, con respecto a toda la documentación, constancias y fianzas, etc. (Manual de Normas y procedimientos N° POO9- GG-EP -2005)

Los procesos de adquisición son llevados a cabo a través de comités especiales. Los cuales son propuestos por el área de logística a la gerencia de administración, quien los eleva a la máxima autoridad de la institución para que a través de una resolución los designe. Esta designación es irrenunciable y sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 23 de la ley de contrataciones y adquisiciones del estado. (TUO de la Ley N° 26850: 2005, 88)

CUADRO N° 3

PROCEDIMIENTO DE REQUERIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS EN EDITORA PERÚ

ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES: Requerimiento de Bienes y Servicios
Procedimiento de Bienes y Servicios incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones



FUENTE: Editora Perú

En el TUO de la Ley N° 26850 se encuentra el procedimiento a seguir de la conformación del comité especial. Veamos a continuación quiénes y cómo se debe conformar un comité de este tipo y en qué ocasiones.

Artículo 23.- Del comité especial

En las licitaciones públicas y concursos públicos, la Entidad designará a un Comité Especial que deberá conducir el proceso.

“Para las adjudicaciones directas, el Reglamento establecerá las reglas para la designación y conformación de Comités Especiales Permanentes o el nombramiento de un Comité Especial ad hoc.

El órgano encargado de las contrataciones tendrá a su cargo la realización de los procesos de adjudicación de menor cuantía. En estos casos el Titular de la Entidad podrá designar a un Comité Especial ad hoc o permanente, cuando lo considere conveniente.

El Comité Especial estará integrado por tres (3) miembros, de los cuales uno (1) deberá pertenecer al área usuaria de los bienes, servicios u obras materia de la convocatoria, y otro al órgano encargado de las contrataciones de la Entidad. Necesariamente alguno de los miembros deberá tener conocimiento técnico en el objeto de la contratación. En el caso de bienes sofisticados, servicios especializados, obras o cuando la Entidad no cuente con un especialista, podrán integrar el Comité Especial uno o más expertos independientes, ya sean personas naturales o jurídicas que no laboren en la Entidad contratante o funcionarios que laboran en otras Entidades.

El Comité Especial tendrá a su cargo la elaboración de las Bases y la organización, conducción y ejecución del proceso de selección, hasta que la Buena Pro quede consentida o administrativamente firme, o se cancele el proceso de selección. Si el Comité Especial toma conocimiento que en las propuestas obra un documento sobre cuya veracidad o exactitud existe duda razonable, informará el hecho al órgano encargado de las contrataciones para que efectúe la inmediata fiscalización. Ello no suspenderá, en ningún caso, la continuidad del proceso de selección.

En los casos a que se refiere el artículo 32° del presente Decreto Legislativo, los procesos de selección serán conducidos por el mismo Comité Especial que condujo el proceso de selección original”.

Y sus responsabilidades se encuentran previstas en el siguiente artículo de la misma ley

Artículo 24.- Responsabilidad

Los miembros del Comité Especial son solidariamente responsables de que el proceso de selección realizado se encuentre conforme a ley y responden administrativa y/o judicialmente, en su caso, respecto de cualquier irregularidad cometida en el mismo que les sea imputable por dolo, negligencia y/o culpa inexcusable. Es de aplicación a los miembros del Comité Especial lo establecido en el artículo 46° del presente Decreto Legislativo.

En caso se determine responsabilidad en los expertos independientes que participen en el Comité Especial, sean éstos personas naturales o jurídicas, el hecho se comunicará al Tribunal de Contrataciones del Estado para que previa evaluación se les incluya en el Capítulo de Inhabilitados para Contratar con el Estado del Registro Nacional de Proveedores (RNP).

“Todos los miembros del Comité Especial son solidariamente responsables porque la selección realizada se encuentre arreglada a ley y responden administrativa y/o judicialmente, en su caso, de cualquier irregularidad cometida en la misma que les sea imputable. Son de aplicación a los miembros del Comité Especial lo establecido en el Artículo 47 de la presente ley.

En caso se determine responsabilidad en los expertos independientes que participen en el Comité, sean estas personas naturales o jurídicas, el hecho se comunicará al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para que se les incluya en el registro de Inhabilitados para Contratar con el Estado”.

Una vez constituido el comité elabora las bases, absuelve las consultas y observaciones para finalmente adjudicar la buena pro al mejor postor. El comité termina sus funciones cuando la buena pro queda consentida, entonces remite el expediente de contratación y toda la documentación sustentadora del proceso al área de logística para que verifique la documentación previa a la firma del contrato.

2.4 Definición y tipos de contrataciones en el sector público

Las contrataciones y adquisiciones cuyos procesos fueron regulados mediante la Ley 26850 y el Decreto Legislativo 1017, **comprenden todos los contratos mediante los cuales el Estado requiere ser provisto de bienes servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones**, asumiendo el pago del precio o retribución correspondiente y demás obligaciones derivadas de su condición de contratante.

Corresponde a cada entidad pública definir con precisión la cantidad y características de los bienes, servicios y obras que se van a adquirir o contratar para lo cual, antes de iniciar los procesos de adquisición o contratación, la dependencia responsable deberá formular su **Plan Anual de Contrataciones**, para lo cual las unidades usuarias deben formular sus requerimientos; elaborar las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras y los valores referenciales de mercado.

Según el artículo 14 del TUO de la Ley 26850, **los procesos de selección son: Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Directa y Adjudicación de Menor Cuantía.**

La **Licitación Pública es el proceso público formal** que se convoca **para la contratación de obras y la adquisición de bienes y servicios**, dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto de cada año.

El **Concurso Público** se convoca **para la contratación de servicios** de toda naturaleza, incluyendo consultorías y arrendamientos, dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto de cada año.

Los **requisitos para convocar a Licitación Pública o Concurso Público** son: realizar la convocatoria por lo menos en el diario oficial El Peruano y uno de circulación nacional o local, del lugar donde se realiza la Licitación o Concurso; la existencia de un plazo razonable –no menor de veinte días- entre la convocatoria y la presentación de ofertas; la existencia de bases aprobadas; la celebración de acto público para la presentación de propuestas y para el otorgamiento de la Buena Pro.

La **Adjudicación Directa y Adjudicación de Menor Cuantía** procede para la adquisición de bienes y servicios y contratación de obras, conforme a los márgenes establecidos en la Ley Anual de Presupuesto. En ambos casos se requieren la convocatoria a por lo menos tres proveedores.

La adjudicación directa **puede ser pública o selectiva**. Pública cuando la administración hace una invitación abierta a ofertar y selectiva cuando no requiere de invitación pública. En este caso los posibles postores son invitados directamente a participar y tanto la presentación de propuestas como el otorgamiento de la buena pro son actos que se realizan en privado.

La **Ley dispone que la convocatoria efectuada en este tipo de procesos deba ser notificada a la Comisión de Promoción de la pequeña y microempresa** (Prompyme), para su difusión entre las pequeñas y microempresas. (Librejur: 2010, lectura 5 - 58)

2.5 Estructura de los sistemas informales en las contrataciones del sector público

Las leyes y reglamentos que rigen las contrataciones del Estado no funcionan de modo aislado del sistema social general. En la práctica, los procedimientos **son resignificados por los actores, según sus propios intereses, contextos y campos de acción.**

La investigación ha encontrado que **el marco en el que se producen actos de corrupción no es solo el establecido por las leyes y procedimientos formales, sino el de sistemas informales** en los cuales las leyes se “sistematizan a través de codificaciones estables que determinarían los márgenes normativos de la acción social y los modos de punición” y los procedimientos se organizan “a través de sistemas de articulación de actores, jerarquías, organigramas y reglamentos que rigen el camino de las demandas, quejas, trámites y procesos en general (Mujica, 2012)

Se puede decir, así, que en la administración pública **hay actos de corrupción en tanto los agentes públicos y privados transan con el fin de que los primeros obtengan de parte de los segundo “un beneficio ilícito, pecuniario o no pecuniario, a cambio de un <servicio> público privilegiado”** (Zegarra, 1999).

Hay diferentes formas de hacer un sistema informal.

Un caso es cuando los funcionarios, sobre todo de las empresas públicas, aprovechando vacíos legales o sencillamente violando los principios y normativas del servicio público, deciden apoyar las campañas proselitistas de algunos candidatos o partido político, por simpatía personal o bajo la promesa que, en caso el partido o candidato gane la elección, favorecerá al servidor público con un puesto bien remunerado. Un segundo caso cuando **los partidos logran aportes financieros para sus campañas con la promesa de otorgar contratos de obras públicas**. Este es el procedimiento tal vez más común de financiación ilegal y corrupta. (Malem, 2002 116)

Lo que ocurre en las campañas electorales, lamentablemente **también puede ocurrir cuando los candidatos de ayer pasan a ejercer función pública y para ser reelegidos de manera reiterada realizan lo que se ha definido como “campaña permanente”**. Esta campaña requiere financiamiento y de manera particular soporte comunicacional. La compensación hacia los funcionarios que brindan este apoyo suele ser el mantenerlos en el cargo. De esta manera los funcionarios políticos terminan rodeados por un conjunto de amigos incondicionales.

Un mecanismo permitido por la ley que usan, y del que abusan, los funcionarios de la Alta Dirección o Alta Gerencia para incrementar su poder y fortalecer su red de amistades es asignar puestos públicos a sus allegados mediante el ingreso de “personal de confianza”. En cada entidad pública hay un número de puestos de confianza – principalmente de asesores y directores - que son establecidos con la finalidad de asegurar al funcionario un equipo mínimo necesario para el éxito de su gestión. Esta situación **no sería un problema para la carrera pública si no fuera porque en la práctica casi todos los puestos son tratados como si fueran “de confianza”** y, de esta manera, sólo ingresa a la administración pública los amigos de los jefes o quienes tienen conocidos dentro de la entidades públicas, pudiendo quedar fuera los mejores candidatos que no tienen contactos al interior de la entidad. Fukujama (El Comercio, Portafolio, 2015,08) nos recuerda que “en una economía capitalista que respeta el estado de derecho hay igualdad de oportunidades para todos, pero lo que pasa en América Latina es que no hay capitalismo sano sino un capitalismo entre patas y no se da a otros la oportunidad de entrar en el mercado con las mismas reglas de juego” (El Comercio, Portafolio, 2015,08)

Tanto si los postulantes fueron favorecidos para ingresar a la administración pública, como si ingresaron por sus propios méritos, **los directivos pueden implementar mecanismos dirigidos a reforzar la dependencia y obediencia de los servidores públicos más allá de lo que dice la Ley y la razón.** Es el caso del personal técnico, del cual no puede prescindir la organización, que por conservar sus puestos de trabajo aceptan las condiciones o las prebendas que les ofrecen sus jefes de tal manera que van rompiendo los procedimientos, hasta incumplir con la ley, con lo cual los sistemas formales orgánicamente establecidos se convierten en sistemas informales y corruptos. (Malem: 2002, 48)

Se ha documentado casos en los cuales **la estructura informal se puede dar inicio en los niveles jerárquicos más bajos de la organización.** Por ejemplo, el primer pago que se hace a un vigilante, no para que el mismo efectúe el trabajo sino más bien para que utilice sus redes internas y consiga a alguien que esté dispuesto a recibir el soborno. Aquí se trabaja con varias capas de contactos, los cuales se maximizan en la medida de lo posible para tener redes articuladas y minimizar el riesgo frente a actores nuevos que podrían delatar los actos corruptos (Mujica: 2011, 85).

El no contar con un sistema de efectivo control, es que esta conducta va teniendo repercusiones y tal es así que en muchas ocasiones escuchamos con estupor que en todas las **instituciones del gobierno central, gobiernos regionales y municipalidades se solicite a**

los postores un “diezmo” si desean ser favorecidos en los procesos de adjudicación, propuesta que en la mayoría de casos es aceptada por los proveedores, ya que no gana la mejor propuesta, sino quien acepte entregar la comisión solicitada (es decir el pago), dado que el sistema se volvió informal.

También se puede observar las personas que acuden a ciertas instituciones y que no tienen manera de ser asesoradas formalmente recurren a intermediarios quienes les darán no solamente consejos prácticos o indicaciones sobre el procedimiento, sino también contactos puntuales, nombre de los **trabajadores que pueden ayudar a “agilizar” sus trámites, generalmente a cambio de una determinada cantidad de dinero**. La información y el conocimiento de los procedimientos formales y los informales tienen precio. Los intermediarios conocen dicha información y son la última parte de una compleja red informal de interconexión de actores (Mujica: 2011, 72).

Una de las cuestiones que recientemente se han suscitado en el análisis teórico de la corrupción que afecta a la administración pública, hace referencia a las implicancias que tiene la corrupción de las más altas jerarquías político-burocráticas de un país comparadas con las que tendría la corrupción de los funcionarios públicos de ese mismo país pero de un nivel jerárquico inferior. (Malem: 2002, 22).

De manera que la corrupción en la que están involucrados altos funcionarios puede producir graves distorsiones en el funcionamiento del Gobierno y de la sociedad. **El Estado paga demasiado por adquisiciones y recibe poco por las privatizaciones y la adjudicación de concesiones**. Pues los funcionarios corruptos distorsionan las decisiones sectoriales para generar grandes beneficios para sí mismos y generar políticas públicas ineficientes y nada equitativas. El Gobierno produce proyectos inútiles y gastos en exceso incluyendo en proyectos que tienen una sólida justificación. (Ackerman: 2001, 51).

Algunos empleados encargados de las adquisiciones, desarrollan comportamientos al margen de las normas, procedimientos y las leyes con tal de lograr un beneficio económico. Un complejo fenómeno que abarca una gama de las conductas antisociales es la corrupción, que es una transacción entre un agente público y un agente privado, mediante el cual el primero obtiene del segundo un beneficio particular ilícito pecuniario o no pecuniario a cambio de un “servicio público”(Gorbaneff y Cabarcas: 2009, 69).

2.6 Contrataciones públicas durante el periodo 2007-2010

Los montos de dinero programados y contratados por las entidades públicas son importantes para la economía nacional y, **dada su magnitud: más de 58,000 millones de soles durante los años 2008 y 2009**, según la OSCE, proporcionan una idea de los intereses que entran en juego al realizarse las transacciones entre agentes públicos y privados, así como de los beneficios que se pueden obtener, cuando se cometen actos de corrupción. Téngase en cuenta que según el **Foro Económico Mundial (WAF, por su nombre en inglés) “la corrupción encarece en 10% el costo de hacer negocios y hasta 25% el costo de celebrar contratos en los países en desarrollo”** (El Comercio, 2015,06: A12).

Durante el periodo de estudio y según los Planes Anuales de Contrataciones - PAC las contrataciones y adquisiciones programadas por el sector público se incrementaron en forma significativa:

De 154,708 procesos en el 2007 a 198,834 procesos en el 2008; y de 28,098.11 millones de soles en el 2007 a más de 58,000 millones de soles en el 2008 y 2009.

Según el SEACE el crecimiento de los montos programados se explica principalmente por tres importantes contrataciones previstas por Petróleos del Perú: compra de condensado de gas natural (mayo 2008) suministro de petróleo crudo para las Refinerías de Iquitos (julio, 2009) y suministro de petróleo crudo para la Refinería de Talara (diciembre, 2008 y setiembre 2009).

GRÁFICA N° 3

N° de Procesos y demanda programada, según tipo de entidad

N° de Procesos y demandas Programada (en millones de S/.), según tipo de entidad

Tipo de Entidad	2007		2008		2009		2010	
	N° Procesos	Monto Programado	N° Procesos	Monto Programado	N° Procesos	Monto Programado	N° Procesos	Monto Programado
Gobierno Central	38,679	S/. 8,538.99	38,529	S/. 11,390.72	19,151	S/. 14,275.02	17,771	S/. 15,832.27
Gobierno Regional	20,440	S/. 2,703.44	33,696	S/. 3,815.09	22,706	S/. 7,068.78	23,501	S/. 8,710.44
Gobierno Distrital	44,130	S/. 4,216.83	66,340	S/. 6,654.96	53,772	S/. 7,795.70	36,110	S/. 6,202.57
Entidades del FONAFE	5,179	S/. 2,471.74	5,861	S/. 7,837.18	4,018	S/. 6,339.47	4,051	S/. 3,438.89
Instancia Descentralizada	15,609	S/. 1,975.33	21,067	S/. 2,827.50	12,330	S/. 3,176.46	10,171	S/. 3,905.71
ETES	9,887	S/. 1,548.66	7,626	S/. 976.83	6,063	S/. 1,777.11	5,526	S/. 3,018.67
Gobierno Provincial	19,136	S/. 2,329.41	24,246	S/. 3,388.56	17,331	S/. 3,318.45	13,703	S/. 3,186.07
Petroperú (*)	981	S/. 4,281.96	785	S/. 21,301.59	862	S/. 14,353.01	1,050	S/. 2,224.24
Soc. de Benef. Pública	667	S/. 31.76	684	S/. 41.09	636	S/. 33.63	431	S/. 34.63
Total	154,708	S/. 28,098.11	198,834	S/. 58,233.52	136,869	S/. 58,137.62	112,314	S/. 46,553.48

(*) Los elevados montos programados para el 2008 y 2009, respecto del 2007, se deben principalmente a tres importantes contrataciones previstas por petróleo del Perú. Así, se pueden mencionar la compra de condensado de gas natural (mayo 2008) y el suministro de petróleo crudo para la Refinería de Iquitos y la Refinería Talara (julio y diciembre del 2008, respectivamente), por un monto de S/. 13,263.7 millones. Asimismo, para setiembre de 2009, Petróleos del Perú programó un proceso por S/. 10,944.6 millones para el suministro de petróleo crudo a la refinería de Talara, por un periodo de 7 años.

Fuente: SEACE, al 30 de noviembre de 2010.
Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

GRÁFICA N° 4

Valor adjudicado durante los años 2007, 2008 y 2009

Valor adjudicado (en millones de S/.), según tipo de entidad y objeto
(Año 2007, 2008 y 2009)

Tipo de Entidad	2007	2008	2009	2010
Gobierno Central	6,374.70	5,317.41	11,733.60	9,685.59
Gobierno Distrital	2,916.30	3,696.04	5,027.07	4,332.76
Gobierno Regional	1,730.00	2,009.64	3,076.23	5,211.89
Gobierno Provincial	1,730.00	1,612.37	2,092.13	2,060.44
Empresa bajo el ábito de FONAFE	3,433.30	1,341.87	2,750.95	
PETROPERÚ	-	20,131.64	13,563.43	2,222.70
Instancia Descentralizada	1,775.50	1,276.97	2,004.49	1,849.82
Ent. De Trat. Empresarial	992.3	545.61	844.11	823.50
Sociedad de Beneficencia	14.40	12.56	9.94	21.88
Total	18,939.50	35,944.11	41,101.93	27,488.56
Total sin Petroperú	-	15,812.47	27,538.51	25,265.86

Fuente: SEACE
Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

2.7 Observaciones a las bases y recursos impugnativos ante la OSCE

A partir de mayo de 2008, fecha de expedición del **Decreto Legislativo 1017, Ley de Contrataciones del Estado**, los **procesos de adquisición** de bienes, servicios y obras **pueden ser impugnados** por quienes se consideren afectados, **ante el Tribunal de Contrataciones del Estado**, cuando los procesos de selección tengan un valor referencial sea igual o superior a 600 UIT; caso contrario, los recursos serán conocidos por el titular de la entidad.

Los postores que se sientan afectados no necesariamente tienen que esperar que concluyan los procesos de adquisiciones para plantear observaciones, pues el **DL 1017, les faculta a observar también las bases de los procesos**, las mismas que serán elevadas para el **pronunciamiento de la OSCE, siempre que el valor referencial del proceso sea igual o superior a 300 UIT**. Cuando el valor referencial sea inferior a 300 UIT, corresponde al titular de la propia entidad emitir el pronunciamiento.

La OSCE da cuenta que en el 2008 – año en que se expidió el DL 1017- este organismo **recibió 336 bases observadas por un valor referencial de 1,058.18 millones de soles**; mientras que en el 2009 recibió **273 bases observadas por un valor referencial de 3,883.84 millones de soles**.

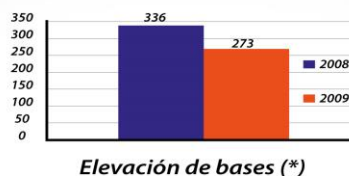
El Tribunal de Contrataciones del Estado, por su parte **informa haber recibido 2,398 recursos impugnativos por un valor referencial de 2,071.48 millones de soles en el 2008**; y **557 recursos impugnativos por un valor referencial de 1,443.06 millones de soles en el 2009**. Cabe indicar algunos recursos impugnativos presentados en el 2008 corresponden a procesos de compras regidos por la normativa anterior: Ley 26850

GRÁFICA N° 5

Elevación de bases ante la OSCE

Elevación de Bases ante el OSCE

Números total de procesos con Elevación de Bases
(Año 2008 vs. Año 2009)



Elevación de bases (*)

(*) Solo se consideran procesos que han sido convocados en el año 2008 y 2009.

Elevación de bases y valor referencial total (en millones de S/.) según tipo de procesos

Tipo de Proceso	Elevación de bases del 2008		Elevación de bases del 2009	
	Nº Procesos	Valor Referencial	Nº Procesos	Valor Referencial
Licitación Pública (*)	128	S/. 626.05	169	S/. 2,291.69
Concurso Público	68	S/. 412.40	72	S/. 1,465.88
Adjudicación Directa Pública	77	S/. 33.79	17	S/. 22.73
Adjudicación Directa Selectiva	63	S/. 12.93	2	S/. 1.59
Adjudicación de Menor Cuantía (*)	-	-	6	S/. 73.85
Otros regímenes (DU, CME)	-	-	7	S/. 28.10
TOTAL	336	S/. 1,085.18	273	S/. 3,883.84

(*) A noviembre del 2009, se presentan 5 procesos que devienen de una Licitación Pública y 1 proceso de una Adj. Directa Pública, correspondientes a ejecuciones de obras. En Abril, existe una LP que fue considerada nula, y se convocó nuevamente en el mes de julio por una AMC, ambos procesos elevaron bases y por ende presentaron sus respectivos pronunciamientos; no obstante, en el presente reporte, el valor referencial fue considerado una sola vez.

GRÁFICA N° 6

Cuadro de Recursos Impugnativos ante la OSCE

Recursos Impugnativos ante el OSCE

Nº de procesos con Recursos Impugnativos (*)
(Año 2008 - 2009)



(*) Corresponde a recursos presentados ante el Tribunal de Contrataciones del Estado durante los años 2008 y 2009. Es preciso señalar que el número de impugnaciones puede ser mayor, debido a que un proceso puede ser impugnado, declarado nulo, ser convocado nuevamente e impugnado otra vez, o porque un proceso puede ser impugnado en su segunda convocatoria.

Procesos con recursos impugnativos y valor referencial total (en millones de S/.) según tipo de procesos
Año 2008 vs 2009

Tipo de Proceso	2008		2009	
	Nº Procesos	Valor Referencial	Nº Procesos	Valor Referencial
Licitación Pública	286	S/. 1,291.33	168	S/. 1,093.82
Concurso Público	196	S/. 330.84	68	S/. 260.56
Adjudicación Directa Pública	311	S/. 126.55	69	S/. 29.87
Adjudicación Directa Selectiva	1,007	S/. 163.45	179	S/. 26.24
Adjudicación de Menor Cuantía	578	S/. 44.94	62 (*)	S/. 26.79
Otros procesos especiales	20	S/. 114.38	11	S/. 45.77
TOTAL	2,398	S/. 2,071.48	557	S/. 1,483.06

(*) Las AMC con Recursos Impugnados corresponden a procesos del 2008 sujetos a la anterior normativa de contrataciones del Estado. Asimismo, se incluyen AMC derivadas de LP y CP del 2009, que superaron las 600 UIT, así como un caso de impugnación de nulidad de procesos.

DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y ESTUDIOS
Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

2.8. Apelaciones sobre los otorgamientos a Editora Perú

GRÁFICA N° 7

Resoluciones emitidas por el CONSUCODE/OSCE

2008	2009	2010	2011	2012
		2450	1829	1500

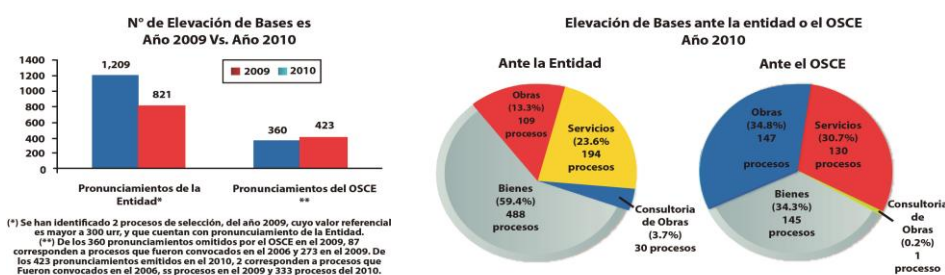
Fuente: Consucode

Lo que observamos de este cuadro es que las resoluciones que emite el Tribunal del OSCE han tenido una tendencia decreciente y ello debido a que la Contraloría, a través de los órganos de Control institucional, está fiscalizando o participando más activamente en los procesos de selección. Sin embargo, es significativo el total de resoluciones que emite el OSCE sin tener en cuenta, que muchos postores no acuden al Tribunal debido al costo del proceso, el tiempo que transcurre para que se resuelva y principalmente por temor a no ser considerado o que les pongan trabas y les impidan participar en otros procesos.

En consecuencia el total de resoluciones que emite OSCE es producto de las observaciones e impugnaciones que efectúan los postores debido a la falta de transparencia o al incumplimiento del reglamento de la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado, por parte de los funcionarios públicos encargados de llevar a cabo los procesos de selección.

GRÁFICO N° 2

Elevación de Bases ante el OSCE y la Entidad



N° de Elevación de Bases y valor referencial total (en millones de S/.), según tipo de proceso Año 2010

Tipo de Proceso	De la Entidad		Del OSCE	
	N° Procesos	Valor Referencial	N° Procesos	Valor Referencial
Licitación Pública	104	S/. 69.81	227	S/. 3,344.57
Concurso Público	62	S/. 38.45	109	S/. 2,717.34
Adjudicación Directa Pública	143	S/. 48.29	24	S/. 36.05
Adjudicación Directa Selectiva	377	S/. 82.46	-	-
Adjudicación de Menor Cuantía	80	S/. 7.67	14	S/. 466.63
Otros regímenes (DU, CME)	55	S/. 18.72	49	S/. 594.86
TOTAL	821	S/. 2653423	423	S/. 7,159.45

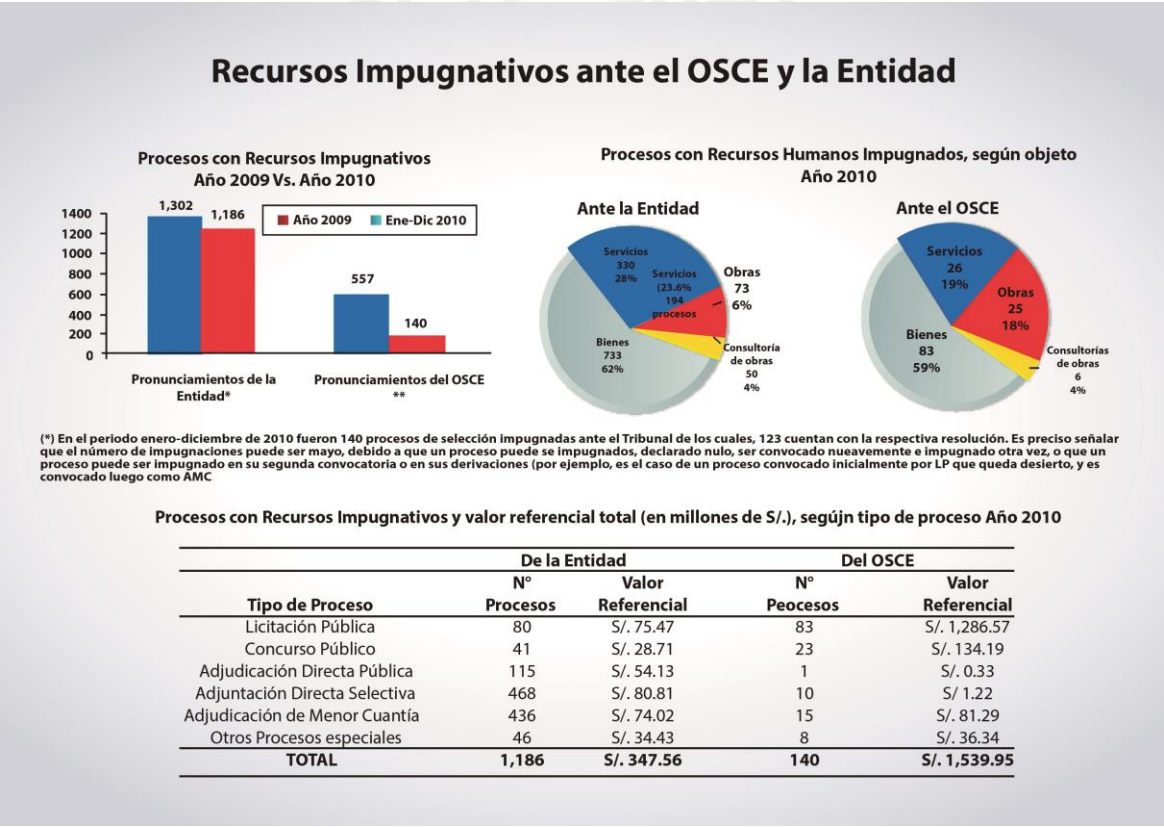
(*) Los "procesos de AMC con Elevación de Observaciones ante el OSCE corresponden a procesos derivados del año 2009 (5 LP y 1 DU-041-2009) y del año 2010 (3 LP, 3 DU-041-2009 y 2 PES) que superaron las 300 UIT.

Fuente: OSCE

En el año 2009 el 77% de las elevaciones de bases fueron atendidas por la Entidad y para el año 2010 el 66% fueron atendidas también por la Entidad, con lo que le resta transparencia a la observación hecha por el postor ya que la Entidad se convierte en juez y parte.

En el gráfico sobre elevación de bases ante la OSCE observamos que en el año 2010 del total de elevaciones presentadas ante la Entidad (791 procesos), el 59.4% (488 procesos) corresponden a procesos de adquisición de bienes, y del total presentado ante al OSCE (422 procesos) el 34.3% (145 procesos) corresponden también a la adquisición de bienes. Es decir en ambos casos los procesos de adquisición de bienes son los que presentan mayormente elevaciones de las bases ante el OSCE.

GRÁFICO N° 3



Fuente: OSCE

En el gráfico de barras observamos que en el año 2009 el 70% de las impugnaciones fueron atendidos por la Entidad y para el año 2010 el 80% fueron atendidas por la Entidad. Estos porcentajes estarían traduciendo escasa transparencia y alta inseguridad para el postor de volver a presentarse a procesos que sean convocados por las instituciones del Estado debido la misma entidad es la que resuelve las impugnaciones, convirtiéndose ésta en juez y parte.

En el gráfico observamos que en el año 2010 del total de impugnaciones presentadas ante la Entidad (1186 procesos), el 62% (733 procesos) corresponden a procesos de adjudicación de bienes. Y del total presentado ante el OSCE (140 procesos), el 59% (83 procesos) corresponden también a la adquisición de bienes. En ambos casos **los procesos de adquisición de bienes son los que mayormente presentan impugnaciones similares a la situación presentada en el caso de las elevaciones.**



Capítulo 3. Causas de los actos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes convocadas en Editora Perú durante el período 2007 - 2010

Las interpretaciones de la corrupción así como sus consecuencias son importantes en nuestro estudio sobre todo cuando pretendemos analizar las causas de la corrupción, esto es, aquellos factores que incentivan a los agentes públicos y privados a realizar la transacción (Zegarra: 1999, 10)

Según Fernando Artavia cuando hablamos de corrupción, como sucede con otros tantos fenómenos complejos de la vida social, no deja de ser arriesgado buscar causas últimas que expliquen el porqué de su existencia. Resulta preferible que nos preguntemos no por las causas, sino más bien por las condiciones que facilitan la aparición y desarrollo de la corrupción en diferentes ámbitos de la sociedad. Robert Klitgaard es el autor que probablemente más haya contribuido, junto a Susan Rose-Ackerman en el esclarecimiento de esas causas y que sintetiza en la siguiente ecuación básica: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Rendición de cuentas.

En primer lugar cuando se habla de “MONOPOLIO” no es en relación con la explotación de carácter exclusivo por parte de una empresa o entidad como usualmente se conoce en teoría económica sino más bien con las decisiones públicas, se alude aquí al acaparamiento y concentración de importantes decisiones sobre todo de aquellas que involucran la movilización de grandes cantidades de dinero, en las manos de un reducido grupo de servidores públicos. En segundo lugar cuando de “DISCRECIONALIDAD” se habla, se está haciendo referencia al ámbito de las decisiones públicas cuya toma y resolución depende más del juicio y del arbitrio de los agentes públicos, que de criterios técnicos legales que orienten y pongan límites al antojo y voluntad de los decisores. Finalmente cuando se hace mención a la “RENDICIÓN DE CUENTAS” es en relación a la responsabilidad que deben asumir los políticos y funcionarios públicos respecto a las decisiones que toman, pero también los mecanismos de control y fiscalización de las mismas. (Artavia: 2008, 16 – 17)

Si bien es cierto, que el poder de decisión sobre el destino de importantes recursos y de jugosos contratos con el sector privado, concentrado en las manos de un reducido grupo de políticos y funcionarios de alto rango puede constituir un aliciente para las prácticas corruptas o, al menos una especie de tentación que lleve hacia ellas. Esto no sería tan problemático si esos agentes decidieran el destino de esos recursos y contratos dejándose orientar por reglas y criterios bien

establecidos que limitaran su margen de maniobra. Entre mayor sea el poder discrecional de los políticos y funcionarios, es decir, entre más amplio sea el espacio decisional librado a su antojo, voluntad y juicio, no reglamentado por restricciones legales y administrativas, mayor será también el grado de vulnerabilidad ante la corrupción. (Artavia: 2008, 19)

Los estudios (Gómez: 2011, pág 106) indican que existen diversas causas de acuerdo a la óptica con que se le observe: causas sociales como cuando los funcionarios pierden sus valores morales y éticos. Las causas de poder cuando las organizaciones políticas le dan esa fuerza y poder valga la redundancia al Poder Ejecutivo o al legislativo, las causas de un sistema organizado que pueden darse en el ámbito político, jurídico o de distribución ejecutiva de funciones, las causas económicas en donde se impide el libre juego de la oferta y la demanda, y por último las causas de grado de desarrollo en donde se da la aparición de nuevas formas de riqueza.

En otros estudios señalados por Gómez (2011, 101-105) podemos encontrar que las principales causas de corrupción se dan por los siguientes factores: ausencia de controles, falta de ética, la poca transparencia y la ambición de los funcionarios públicos de turno encargados de llevar a cabo los procesos de adquisición, quienes quieren aumentar sus ingresos (intereses particulares) sumado a los vacíos legales y normativos relacionados a las compras.

3.1 Discrecionalidad del funcionario público

En el ámbito de las contrataciones y adjudicaciones estatales, el estado brinda atribuciones de discrecionalidad a los funcionarios públicos para que estos ejerzan su función y labor en la administración de los recursos humanos, financieros y logísticos. Sin embargo, esta discrecionalidad muchas veces es mal empleada por estos servidores públicos quienes la utilizan para beneficios propios afectando los recursos del estado.

En lo que se refiere a las contrataciones y adquisiciones del estado, la ley N°26850 y su modificación establece que los procesos de adquisiciones deberán ser conducidos por un comité especial. Los cuales tienen dentro de su competencia la organización y la ejecución, desde la preparación de las bases hasta que la buena pro quede consentida. Los miembros del comité sólo podrán ser removidos en caso fortuito o fuerza mayor, o por cese en el servicio. Pues este comité actúa en forma colegiada y es autónomo en sus decisiones, las cuales no requieren de ratificación alguna por parte de la entidad.

Con estas facultades contenidas en la ley, los miembros de los comités de adjudicaciones gozan de una amplia facultad de discrecionalidad, y cuyas decisiones no pueden ser cuestionadas. Sin embargo, en un aprovechamiento de estas facultades vemos con frecuencia que estos miembros actúan al margen de los principios que la misma ley establece y de ahí que se susciten observaciones o apelaciones ante el OSCE. El inconveniente es, que este organismo traslada las reclamaciones que realizan los postores para que la misma entidad las resuelva. Si el monto del proceso es menor a 600 UIT (Unidades Impositivas Tributarias), es decir hasta S/. 2 220 000, puede resolver la institución convirtiéndose de esta manera en juez y parte, restándole así transparencia a su decisión.

El Estado al manejar grandes cantidades de dinero para las contrataciones finalmente lo que ofrece son grandes oportunidades de soborno. Es bien sabido, que en cada período de gobierno los funcionarios por la discrecionalidad que le da el cargo llegan a las instituciones con su “gente”, los cuáles son considerados como cargos de confianza. Cabe mencionar que en muchas ocasiones esta “gente” es utilizada como intermediarios para la ejecución de actos irregulares. Pues estos burócratas tienen la idea de que en el período que permanezcan ejerciendo labores públicas, deberán sacar el mayor provecho posible, ya que ésta es la oportunidad de hacerse de bienes patrimoniales, porque la mayor parte de ocasiones “la coima” que da el potencial adjudicatario bien podría exceder el sueldo total de toda la vida laboral de estos malos funcionarios.

La excesiva intervención del estado en la economía determina que los funcionarios de alta jerarquía así como los empleados tengan o cuenten con mayores atribuciones para poder decidir qué productos no pueden ser importados, a qué empresa se elige para hacer las compras, decidir en que se emplea el presupuesto y a qué persona se contrata para que trabaje en la empresa aun si estos no cuentan con las calificaciones que el cargo lo requiere. Tal es así, que en estas circunstancias los beneficiados podrán obtener los incentivos para pagar los sobornos a los agentes públicos que poseen el poder de decisión.

Esta causa es una de las que motiva o incentiva a la corrupción de funcionarios o al establecimiento de grupos o redes de corrupción, ya que al concentrarse el poder o las decisiones en uno o unos cuantos funcionarios se hace más fácil que se tomen acuerdos y se decidan por los actos de corrupción comprometiendo a otras personas llámense trabajadores en el ámbito interno y proveedores en el ámbito externo; los cuales al conocer y comprobar que efectivamente estos burócratas tienen el poder de decidir, optan por aceptar las propuestas de efectuar los actos corruptos a fin de ser beneficiados con regalos o dinero.

Al respecto, un funcionario entrevistado de Editora Perú señala que: “En el caso de Editora Perú se dio que el funcionario de mayor jerarquía por la discrecionalidad que le daba el cargo concentraba el poder de decisión, pues de esta manera evitaba que se conformara el comité de gerencia para impedir que estos tomen conocimiento y participen de las decisiones importantes que se deberían tomar para la buena marcha de la empresa. Obviando así las funciones que les correspondían a los gerentes.

La Alta Dirección se dirigía directamente a los subalternos para darles indicaciones rompiendo la línea de comunicación, jerarquía y restándoles autoridad. Muchas de estas indicaciones estaban al margen de lo lícito y lo establecido en las directivas de la empresa, sin embargo, los jefes de segundo nivel acataban al pie de la letra las órdenes porque a cambio sabían que recibirían alguna compensación. Cabe señalar que de acuerdo a algunas entrevistas realizadas en Editora Perú, se presume que estos beneficios para algunos funcionarios fueron económicos mientras que para otros fueron viajes, presentes, entre otros beneficios”. (Entrevista 1, empleado público de Editora Perú).

En Editora Perú se acostumbraba a aplicar la política de “divide y reinarás”, pues algunas autoridades se tomaban más atribuciones de las que estaba estipulado en su contrato. “Un claro ejemplo de lo que se daba en la empresa, es que se observaron actos de abuso de autoridad, donde el personal de mayor jerarquía imponía a su criterio o beneficio las acciones que se deberían tomar en lo referido a las compras del papel periódico, para tratar de sustentar estas atribuciones fuera de lo establecido en el MOF (Manual de Organización de Funciones)” (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Asimismo en su afán de lograr su objetivo, estos servidores públicos se jactaban de tener contactos o “llegada” a personajes políticos muy reconocidos, para así no encontrar contrariedades en los empleados, y poder tener el camino libre para actuar.

De otro lado otro entrevistado indicó: “Estos burócratas presumían de tener cercanía con las autoridades del gobierno de turno, comentando que eran amigos de un alto funcionario de Palacio de Gobierno entre otras autoridades. Y para hacer estas demostraciones adquirían tarjetas de donaciones o colaboraban con dinero de la empresa para actividades que organizaba el partido de gobierno” (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Para organizar los actos corruptos se efectuó cambios de personal. Se trató de contar en puestos claves con funcionarios que tuvieran noción en hacer requerimientos de compra, pero sobre todo que den conformidad a las cantidades entregadas por el proveedor y con los aplazamientos

o postergaciones para las entregas. Pues este personal tendría a su cargo la convocatoria y la ejecución del proceso de adjudicación, así como el hecho de efectuar todo el procedimiento operativo y coordinar con el proveedor las fechas que se convocaría el proceso. Asimismo tendría entre otra de sus funciones el de realizar las comunicaciones pertinentes y seguimientos de las solicitudes de ampliaciones de plazo que efectúe el proveedor así como el personal operativo que conformaría los comités.

“Al ser estos funcionarios colocados prácticamente a “dedocracia” en estos puestos, consideraban que su principal compromiso era con la persona que los contrató y no con la empresa que les paga sus remuneraciones. Con esto se corroboraría su falta de lealtad e identificación con la organización”. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Otro funcionario señaló: “En este proceso de limpiar el camino y que no haya trabas en el desarrollo de los objetivos se hicieron varias acciones, entre ellas: la rotación de puestos entre el personal, sanciones a las personas que no estuvieron de acuerdo con el nuevo actuar, el incremento de remuneraciones sin ningún criterio técnico, el convencimiento o acallamiento con dádivas al área de control para que nunca se pronuncien sobre los procesos de compra de papel, considerando que éste es el principal insumo de la empresa y cuya compra resulta el 30% del presupuesto” (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

Por otro lado, como ya habíamos mencionado, la discrecionalidad les daba la facultad de decidir todo en cuanto pudieran. Por ello cuando tenían que contratar el personal tomaban en cuenta a las personas recomendadas por políticos, se les autorizaba a laborar sin tener la necesidad de pasar por concurso público alguno. Cabe mencionar que muchos de estos nuevos funcionarios y empleados no contaban ni con los mínimos requisitos que el perfil exigía. Sin embargo no estaba en cuestionamiento ni sus capacidades ni sus competencias lo que importaba finalmente era la función que iban a cumplir en ese puesto.

También para que operen los actos de corrupción, estos malos servidores públicos se valían de su discrecionalidad para modificar las directivas sobre los procedimientos de compras, hacer indicaciones sobre las personas que deberían integrar los comités de compra y realizar las coordinaciones necesarias para que los miembros del directorio se mantengan en sus cargos. En ésta última se hacía para asegurar que estos miembros no cuestionen ninguna actuación de estos burócratas a cambio se les daba la seguridad de su permanencia en el cargo.

En Editora Perú, no sólo hubo la irregularidad con el principal insumo: el papel, sino que también hubo daños y perjuicios en contra del patrimonio del estado como por ejemplo el uso

de los vehículos para cuestiones personales o políticas, la disposición de los fondos de la caja chica para apoyar las actividades del partido del gobierno de turno, la utilización de los insumos para sacar publicaciones sin autorización ni necesidad, simplemente por apoyar a un funcionario allegado al Presidente de la República y que éste estaría de acuerdo con el proceder de estas actividades. (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

De acuerdo a Malem: “Según los análisis usuales, ejemplificados por el realizado por Susan Rose Ackerman en la corrupción “arriba – abajo”, quienes deciden, planifican y ejecutan los actos de corrupción son los burócratas de mayor jerarquía. También el momento que constituye el precio de la transacción corrupta es fijado por ellos así como la porción que será repartida entre los funcionarios de escalones inferiores. Este reparto puede deberse a diferentes razones: la necesidad de comprar complicidad respecto de lo actuado, la necesidad de que los receptores realicen determinadas acciones necesarias para el perfeccionamiento del acto administrativo que causa la corrupción. También puede decidir no compartir sus ventajas con sus subordinados ya sea mediante el uso de amenazas o bien estableciendo remuneraciones muy altas. (2002, 56).

A la pregunta de que si estos actos irregulares tenían una serie de personal en puestos claves como si fueran tentáculos, contestó uno de los empleados públicos entrevistados de Editora Perú que: “una prueba de ello es que ante tantas fallas garrafales tanto de Gerencia de Producción, de Recursos Humanos como de Logística nunca tuvieron sanción algunas por sus faltas graves mientras que otros servidores públicos por errores ínfimos fueron severamente castigados” (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú). Además aseguró en la entrevista de que hubo puestos como el de la Gerencia de Producción que ni siquiera contaban con la capacidad que el perfil requería.

El entrevistado comentó también que: “Con respecto a los intermediarios claves, se podría decir que eran funcionarios operativos con los cuales se realizaría las compras de insumos para la realización del diario. Entre ellos están: el de producción, logística, y tesorería. La burocracia en estas áreas era tan mal manejada que en ocasiones he encontrado documentación que salía sin que tenga conocimiento el personal que le compete. Asimismo puedo añadir que también ha habido faltantes de dinero y esto lo pude comprobar cuando hice un arqueo al jefe de Tesorería. Pues el dinero había sido prestado sin justificación a funcionarios de la Alta Dirección para fines personales.” (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

Otro ejemplo de la discrecionalidad del poder fue el nepotismo que existía en Editora Perú. Hubo dos casos de nepotismo relevantes, que sirvieron para ocultar los actos corruptos. El

primero fue conformado por el miembro del directorio, con su hija encargada de Recursos Humanos. En este caso a pesar de la incapacidad e ineficiencia de la funcionaria que generó un gasto para la empresa, ya que debido a su negligencia Editora Perú tuvo que asumir el pago de multas ante el Ministerio de Trabajo por el monto de sesenta y cuatro mil nuevos soles. A pesar de ello se le brindó todo el respaldo y apoyo por cuanto por un lado era un nodo importante por el puesto que ocupaba y por otro lado porque se lograba el respaldo de su padre que era Miembro del Directorio.

El otro caso está referido al Auditor Externo de la Sociedad de Auditoría y a su hija, quien ingresó a laborar en la Oficina de Imagen Institucional a propuesta de los funcionarios de la Alta Dirección de Editora Perú. Siendo que es muy importante el informe de los auditores externos por cuanto estos son designados por la Contraloría para que revisen la transparencia de las operaciones en la institución mediante examen profesional, técnico en los años 2007, 2008 y 2009. Con esta acción neutralizaban o comprometían la independencia de criterio que debe tener todo auditor, las cuales están establecidas en las normas personales del mismo que realiza un examen a cualquier institución. Este compromiso se demostró por cuanto el auditor externo nunca hizo alguna observación en el proceso de compra del papel, tampoco la Contraloría halló ninguna responsabilidad del auditor externo cuando a todas luces se ve su silencio cómplice con la empresa que auditó (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

De las entrevistas a los empleados públicos de Editora Perú así como a los especialistas en temas de corrupción en la adquisición de bienes, se considera la discrecionalidad como la razón que motivó los actos de corrupción en la empresa Editora Perú y se concluye así dada las respuestas a la pregunta ¿si consideran que hubo actos de corrupción?

Uno de los entrevistados señala lo siguiente: “Lo que ocurre es que la forma en que se condujo la empresa en el tiempo que yo estuve a cargo de la Gerencia Legal, la presencia de la Gerencia General era muy fuerte y buscaba decidir aun cuando la opinión de los gerentes era contraria. Por otro lado se trabajaba directamente con las jefaturas pasando por alto la autoridad y la responsabilidad de los gerentes que en algunos casos ya estábamos frente a hechos ya consumados y simplemente nos quedaba observar. Adicional a esto, cuando nos oponíamos a ciertas decisiones, la nuestra siempre era ignorada por lo que parecía que sólo la opinión de la Alta Dirección era la relevante”. (Entrevista 7, empleado público de Editora Perú)

Para poder llevar a cabo ciertas operaciones irregulares en algunas ocasiones se utilizó la información parcial o a medias. Y es que sólo se entregaba la información pertinente a un tema

específico de acuerdo a las facilidades que podría brindar para poder llevar a cabo los objetivos en perjuicio del estado, en este caso: la compra del papel.

Uno de los entrevistados señaló que “Cuando recién asumí la encargatura de la gerencia de Administración de Finanzas, observe acciones extrañas que me llamaban muchísimo la atención, y se trataba de la compra del principal insumo en Editora Perú: el papel, entre otros temas particulares. De manera que juntando todo esto, ya era un escándalo. Y es que la política allí en Editora era hacer las cosas aisladas, es decir a una gerencia le daban un conocimiento solamente de esta parte, al otro gerente que sabía de otras cosas, le daban otra partecita, entonces, así, de esa manera nadie podía tener el conocimiento del panorama total. Pues la información completa sólo la tenía la Gerencia General”. (Entrevista 5 empleado público de Editora Perú)

Existen hechos que tal vez no son visibles por los cuales se pueden cometer actos de corrupción, pero que en la práctica suceden y contribuyen o facilitan a que los funcionarios que se organizaron para cometer estos actos ilícitos los empleen o utilicen de tal manera que su actuar de la impresión de estar dentro del margen de la ley, las directivas y normas de la institución. Con esto, nos referimos a los miembros del comité de adjudicación en donde la convocatoria a un proceso se hace de acuerdo a la ley respetando los plazos indicados, sin embargo lo que no se ve, pero es lo que sucede en la práctica, es la coordinación con el proveedor, facilitándole información importante, de cuándo será convocado el proceso, las características o términos de referencia que deberá tener el bien, el valor referencial etc.

3.2 Procedimiento formal en declive

Para poder lograr los intereses, los funcionarios dada la discrecionalidad que tenían, buscaban cómo direccionar la documentación y así poder hacer caer los procesos, de tal manera que se llegaran a dar pero de manera directa sin tanta licitación. Una evidencia de esto, lo cuenta un ex funcionario encargado de la Gerencia de Administración:

“Hice un informe sobre desde cuándo se hicieron las adquisiciones, cuántas veces se interrumpieron los procesos, cuántas se dieron de menor cuantía, y cómo se cayeron en dos oportunidades para que se haga la compra directa. Pues dado que los procesos a los que se convocaban sólo aparecía una sola persona, una sola empresa, o simplemente no estaban interesados. Entonces me di cuenta que la invitación no la hacían formalmente a las empresas sino a los empleados de dichas empresas. Por esa razón cuando me preguntaron en una reunión del directorio ¿por qué no participan las empresas? Pero si

era obvio, cómo van a participar, si solamente les mandan correos a los empleados públicos. En otras palabras, les di a entender que el proceso era amañado. ¿Cómo voy a convocar así, de esa manera? Es por eso que se caían, no se presentaban, porque de repente, cuando hay un acto de corrupción, tú le dices a la persona con la que has coordinado “¿Sabes qué?, no te presentes; te he mandado el correo, pero no te presentes”. (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

De otro lado, otro entrevistado señaló: “Definitivamente hubo actos de corrupción. Aun cuando es un poco difícil de probar, pero definitivamente los documentos hablan de ello, que hubo actos de corrupción, por cuanto en una de las compras que se realizó el año 2008, se solicitó la autorización ante el directorio para efectuar una compra por exoneración y se buscó la forma de sustentar bajo la modalidad de desabastecimiento inminente, cuando esto no era realidad, porque teníamos entregas pendientes de recibir de una compra anterior con lo que se tenía para abastecer la producción”. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú).

Se hizo un pedido justificando la compra indicándose que debía hacerse una compra por exoneración sin tener en cuenta la información dada por el encargado de informar sobre el stock. Al respecto uno de los entrevistados comentó que hubo un sobre stock, una cantidad enorme de papel por encima de lo que es la compra anual. Además de sobrepasarse ese estado de seguridad, hacían caso omiso a los informes que dábamos diariamente sobre el stock del papel. Pues uno informa como técnico pero finalmente son los jefes quienes deciden. Nosotros solicitábamos una menor cantidad de papel pero por presión del funcionario de la Alta Dirección al Gerente de Producción se variaba la cantidad y el tamaño de las bobinas de papel que se debería comprar”. (Entrevista 4, empleado público de Editora Perú)

Esta compra no solo se efectuó bajo la modalidad de exoneración sino que también luego que el directorio aprobó la exoneración, el precio se modificó en dos oportunidades y es un funcionario que formaba parte de los actos corruptos, quien hizo un informe de justificación sin ningún sustento técnico porque, lo que se quería era presentar este documento ante el directorio para que aprobara el incremento de precio. Finalmente este documento con el argumento de estos malos trabajadores se sometió a consideración del directorio y fue aprobado. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Uno de los entrevistados dijo que “Debido a las obvias irregularidades que había en Editora, decidí denunciar estos actos ilícitos considerando que no había habido la suficiente pulcritud respecto de las oportunidades y de los precios en que se compraban el papel y que posiblemente

había habido presiones que significaron un beneficio para los funcionarios que estaban ahí en especial para el Gerente General, que a mí me pareció siempre el responsable de las irregularidades que se produjeron y de las cuales ya el FONAFE me había advertido. Por esa razón, en el último año pedí un informe de compras y recién ahí nos pudimos dar cuenta que había en función de una hoja informativa que mandó control interno, un desajuste en las cifras y que posiblemente había habido un mal manejo”. (Entrevista 12, empleado público de Editora Perú)

3.3 Gestión dolosa en los procesos de adquisición

En la compra del papel, principal insumo sucedieron actos de corrupción por la discrecionalidad al disponer quienes serían los miembros del comité, en qué momento se debería convocar el proceso, sumado a ello la discrecionalidad de los miembros del comité de adjudicación cuya decisión no podía ser cuestionada.

Un entrevistado indicó que “En Editora Perú se veía por ejemplo que se había comprado sin licitación o que se había declarado desierto cuando se podía haber comprado con otros precios y en otro momento, y que además se compró en exceso superando el stock necesario. Es decir, se compró cuando no era urgente y cuando el precio era más alto, entonces eso no me parecía correcto y a pesar como yo digo no era Presidenta Ejecutiva yo tenía que poner la cara como autoridad de la institución y no iba a permitir de ninguna manera que se avalaran irregularidades como bien la Contraloría encontró y puso en tela de juicio que podrían ser irregularidades pero por negligencia o descuido”. (Entrevista 12, empleado público de Editora Perú)

En el informe presentado por la Contraloría N° 465 – 2011 CG/SP – EE, luego de efectuar un examen especial a la adquisición de papel periódico en bobinas, se halló observaciones. En los descargos presentados por los ex trabajadores ante las observaciones de la Contraloría el responsable del requerimiento indicó que solicitó la ampliación de plazo contradiciendo su solicitud de compra por urgencia, porque el jefe de logística le indicó que por orden del gerente general debería solicitar la modificación de la fecha de entrega del papel, otra respuesta del jefe de logística indicó que consideró que no se debería cobrar penalidad porque nos podría traer consecuencias con el proveedor y demorar más la entrega.

Como también se indica en el informe de la Contraloría se firmó contrato sin que el proveedor otorgara la garantía que es un requisito indispensable para firmar contratos y que lo establece también la ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. Esta irregularidad se dio porque el responsable de solicitar y obtener la garantía previa a la firma del contrato era el jefe de logística.

De manera que engañando al resto de funcionarios dio trámite al documento sin hacer de conocimiento que el proveedor no había cumplido con presentar la fianza. Concluyendo así que el proveedor se encuentra bastante protegido por el personal de logística justamente por los intereses que se tenía en este grupo de funcionarios.

Un entrevistado comentó que “La denuncia ya la hice sobre la base de información que me planteó Control Interno, así como puse en manifiesto los responsables de estos actos ante el Directorio, ya que era importante que este pudiera asumir una posición frente a estos actos. De manera que pedí la renuncia del Gerente y me di con la sorpresa que a pesar de ver las evidencias de estos actos, sólo una funcionario decidió apoyarme, pues los demás callaron”. (Entrevista 12, empleado, público de Editora Perú)

3.4 Impunidad ante los actos de corrupción

Otro entrevistado indicó que: “Al parecer los funcionarios corruptos no sólo se beneficiaron sino que también salieron impunes del asunto. Más bien los perjudicados fueron los que denunciaron los actos de corrupción, pues tuvieron que renunciar a sus puestos de trabajo, ya que no veían posibilidades de esclarecimiento alguno ni de garantías de que los manejos fueran transparentes. Si bien es cierto estos actos corruptos realizados por algunos malos funcionarios son tangibles y comprobables, por ello los entrevistados que laboraron o laboran en Editora Perú lo expresan. Sin embargo, probar que se recibió soborno es difícil de demostrar salvo que se esté presente al momento que sucedió, porque tanto el corrupto como el corruptor se manejan en forma secreta. Sin embargo, de acuerdo con la respuesta de un entrevistado en el cual indicó que el Jefe de logística logró construir un bar valorizado en varios miles de nuevos soles refleja un enriquecimiento ilícito y sólo a través de los juzgados se pueden probar estos delitos”. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Además añadió que: “Al ser observadores de estos actos ilícitos se puede decir que uno maneja la corrupción por dos motivos: porque te da poder y porque ese poder te da dinero. No hay más”. Así lo expresa una ex funcionaria de esta institución. Asimismo añade que lo más triste es que generalmente la corrupción así entendida genera lealtades entre comillas equivocadas para la gente que maneja el poder, por eso es que los denunciantes no tiene protección y al final terminan mal.

Como consecuencia de la denuncia de estos actos irregulares, el Congreso de la República en un primer momento convocó a la persona que hizo la denuncia así como también convocó a los funcionarios cuestionados. Luego de escuchar las exposiciones y ver la documentación conminó

a que en un plazo de 48 horas se presentara las explicaciones y justificaciones del caso. Sin embargo, esta denuncia se archivó en el Congreso.

Sobre este punto uno de los funcionarios de Editora Perú contestó en la entrevista que en la página web del congresista Aurelio Pastor hay algunos aspectos referidos a problemas de compra de papel así como a su nivel académico y la experiencia del Gerente General, ya que este manifestaba haber pasado por el Poder Judicial y por el Ministerio de Relaciones Exteriores donde le cuestionaban que ni siquiera tenía sustentado el perfil que el puesto requería, ya que no contaban ni con el título profesional. (Entrevista 6, empleado, público de Editora Perú)

Como no fue atendida la denuncia en el Congreso, ésta se presentó ante el Fiscal de la Nación dándose el trámite correspondiente. La Fiscalía solicitó información a la Contraloría por lo que este ente de control se vio obligado a realizar el respectivo examen de control referido a la compra de papel en Editora Perú. La conclusión del informe encontró responsabilidad en estos malos funcionarios. Esta denuncia luego de ser revisada y evaluada en primera instancia fue archivada justamente por las relaciones de amistad y respaldo que tenían estos burócratas. Sin embargo la Sala Superior consideró que había indicios de delito por lo que reabrió el proceso.

En el mes de agosto del 2014 la Fiscalía Superior ha solicitado el archivamiento definitivo de este proceso. Adicional habría que mencionar que se despidió a seis gerentes por su afán de esclarecer las cosas y porque se opusieron a sus malos manejos. La presidenta y un miembro del directorio hicieron la denuncia y tuvieron que renunciar. Estos malos funcionarios realizaron todos estos actos tanto los corruptos como el despido arbitrario de estos funcionarios probos debido a que como lo manifiesta un entrevistado expresaban que tenía respaldo del Gobierno y que eran amigos del Secretario General del Presidente de la República. (Entrevista 14, empleado, público de Editora Perú)

Con respecto al actuar de la Contraloría General de la República uno de los entrevistados de Editora Perú expresó: “En Contraloría, no sé cómo pasaban los informes que el jefe de la OCI de Editora Perú entregaba. El tema de la corrupción está bien articulado. Y no me llamaría la atención de que en la Contraloría también haya corrupción”. (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

Algunos ex funcionarios se preguntan ¿cómo ante la denuncia de la Presidente de directorio el Gerente General no fue cesado en sus funciones? por el contrario recibió el respaldo de tres de los cinco miembros del directorio, ante la convocatoria del jefe de FONAFE que es la entidad que administra las empresas del estado no hizo caso, como no hizo caso tampoco al plazo que

le dieron los congresistas para que sustente las denuncias en su contra, todas estas irregularidades se dieron por la mala aplicación de la discrecionalidad que tienen los funcionarios públicos encargados de sancionar los actos que están al margen de lo establecido en las leyes y normativa pertinente

La baja eficiencia de la administración de justicia en el país y el compromiso que los funcionarios encargados de la administración de justicia tienen con ciertos partidos políticos hace que los actos corruptos no sean sancionados adecuadamente y genera ante la población una sensación de que uno puede cometer actos ilícitos, enriquecerse y no ser sancionado siendo esto un incentivo para que al momento que le toque desempeñar una función pública acepte participar de actos corruptos si es que no los organiza.

Uno de los entrevistados señaló: “Me causa una desazón saber que en esas épocas, sucedieron estas cosas. Y que lamentablemente no hay respaldo cuando uno pretende imponer la corrección, lo honesto, lo transparente; por el contrario uno sale perjudicado. Ese es mi caso porque finalmente yo renuncié y no cobré un dinero adicional que generalmente se cobra cuando el cargo es de confianza y le solicitan la renuncia. Tengo entendido que mis colegas gerentes, que también se opusieron a estos manejos, a estas actitudes del Gerente General, finalmente también fueron retirados de la empresa. Entonces, me causa un pesar, y definitivamente una pena de que en el Perú no se corrijan esos actos. Por el contrario, con estas impunidades, simplemente se da pie a que la gente que se encuentra muy envarada o muy relacionada, pues pueda cometer estos actos porque sabe que van a quedar impunes”. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Otro entrevistado indicó que: “La Contraloría es la última decisión sobre estos temas. Creo que allí habría que buscar mecanismos de control en la misma Contraloría, para que se dé un tratamiento rápido a temas puntuales, como el caso de Editora. Por otro lado, se debe dar un apoyo a través de una ley a los que denuncian actos de corrupción ya que se encuentran totalmente desprotegidos, como en mi caso, y casi todas las gerencias que habían hecho las denuncias por las compras de papel, todos salimos justamente por eso, por denunciar, cosa increíble!! . Yo creo que allí, a nivel político y a nivel de gobierno no hay todavía una decisión frontal de lucha contra la corrupción porque si no harían algo en cuanto a modificaciones legislativas. Todo para la pantalla, para decir simplemente, “yo lucho”, pero no haces nada. Aquí hay unas cuestiones de fondo. Así como hay protección cuando hay delitos, por ejemplo, cuando alguien ha visto un asesinato, hay protección al testigo. De igual manera tendría que

haber para actos de corrupción, para aquel funcionario que hace denuncias”. (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

No se ha sabido que a los verdaderos responsables se les haya sancionado tanto judicial como políticamente, en algunos casos el personal de bajo nivel que no toman decisiones o no se beneficiaron porque no participaron en estos actos corruptos salen sancionados como si fueran los responsables, muy por el contrario los verdaderos responsables con el apoyo de las autoridades encargadas del control y las acciones judiciales quedan excluidos de estos hechos y se hacen las víctimas para que finalmente les sirva como impulso para nuevamente llegar al poder u ocupar nuevamente cargos públicos. Esto da que pensar en la población que observa estos actos, pues se crean prejuicios como que los responsables nunca son perseguidos, que se conocen los actos de corrupción y no se sancionan; por el contrario las personas que denuncian estos actos irregulares son perseguidas o son sancionadas injustamente.

Cabe señalar que la ex Presidenta del Directorio, fue quién tomó la decisión de denunciar estos actos corruptos y por hacerlo fue severamente criticada por otros hechos en un medio periodístico para desvirtuar o desmerecer la denuncia ya hecha. Finalmente, esta funcionaria y otro miembro del directorio, quién acompañó la decisión de efectuar la denuncia, fueron cesadas en sus cargos y los otros tres miembros quienes apoyaron al Gerente General se mantuvieron en sus cargos. Por estas razones, la gente prefiere callar aun cuando tengan conocimientos de hechos de corrupción porque de denunciarlos saldrían perjudicados, tal como se sucede en este caso y en otros.

Un ejemplo de esta afirmación es que al momento de efectuar las entrevistas para recoger la información pertinente a este caso, de algunos funcionarios que actualmente laboran en Editora Perú tuvieron las siguientes reacciones: prefirieron no responder, otros se retiraron abruptamente, algunos expresaron que desconocían el caso, y otros indicaron que preferían no meterse en problemas ya que el proceso está judicializado y que le podrían traer consecuencias a ellos laboralmente, así como hubo algunos que me solicitaron apagar la grabadora para recién poder contarme los hechos como habían sucedido realmente.

Por tal motivo consideramos que la falta de una carrera pública acrecienta los indicadores de corrupción por lo que el gobierno debería formar una institución y si ya existe debería brindar el apoyo para que sea una institución sólida que permita hacer que los deberes del funcionario público se cumplan, y que las funciones se realicen con honestidad, eficiencia y vocación de servicio, y que debería ser una de las estrategias de lucha contra la corrupción el

fortalecimiento de la administración pública. En el año 2013 se publicó la Ley 30057, Ley del servicio civil que establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios al Estado. Esta ley tiene como finalidad alcanzar los mejores niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y así promover una integración en el desarrollo personal.

En la empresa Editora Perú en el periodo que es materia de investigación nunca se contrató a funcionario o trabajador alguno a través de la institución Servir o el Ministerio de Trabajo, toda las personas que ingresaron fueron personas recomendadas por políticos o allegados al Gerente General y tenía una razón esta decisión, por cuanto no se podía entorpecer el objetivo personal de los que habían decidido hacer actos corruptos y beneficiarse ilícitamente, para ello se cumplía con la formalidad de comunicar al Ministerio de trabajo sobre alguna vacante de trabajo pero ya se tenía decidido quien sería la persona que ingresaría a laborar y ello con la colaboración de la jefa de recursos humanos, hija de un miembro del directorio. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

3.5 Exoneración de procesos

De acuerdo a la ley de adquisiciones y contrataciones del estado se establece las razones por las cuales un proceso se puede exonerar de la formalidad de una licitación o una adjudicación pública, pero es bien sabido que se establece la figura de la exoneración como mecanismo para burlar o sacar la vuelta a la ley evitando que se lleve a cabo el proceso con todas las formalidades que en la ley se establece y se pueda comprar directamente a un proveedor con el cual se haya pactado con anterioridad. Por lo que se dice que la exoneración de procesos constituye una causa de corrupción.

Generalmente las instituciones del estado devuelven presupuesto por no haber ejecutado las adquisiciones a tiempo y previstas en su plan anual de adquisiciones y contrataciones (PAC). Sin embargo, resulta contradictorio que en muchas de estas instituciones que hacen devolución del presupuesto por no haber podido ejecutar su presupuesto resulte una convocatoria por exoneración, para ello preparan todos los argumentos muchos de ellos ilícitos para que justifiquen su proceder porque tienen intereses con determinados proveedores de quienes obtendrán beneficios recurriendo a la figura de la exoneración que es una simplificación de procesos y plazos de compra y se puede efectuar directamente con un proveedor que cumpla con los requisitos del requerimiento.

Esta figura se presentó en la empresa Editora Perú, y para ello hubo coordinaciones entre el proveedor y el jefe de logística para que las convocatorias que efectuó la empresa no se presente

el postor de manera que se acorten los plazos para recibir la mercadería comprada y de esa manera atentar contra el stock mínimo que debe tener la empresa para atender las operaciones normales y obligar al directorio a que apruebe y autorice al gerente general a realizar la compra por exoneración, sin embargo el gerente general omitió informar al directorio que como consecuencia de las postergaciones de entrega solicitadas por el proveedor se tenía pendiente de recibir mercadería es decir papel periódico en bobinas. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

A pesar que se llegó a comprar el papel bajo la modalidad de compra por exoneración este no llegó en el plazo que se solicitó y que el proveedor acepto entregar, porque contradiciendo su pedido de urgencia el gerente de producción aceptó la solicitud del postor de postergar la entrega, esta entrega se completó luego de 7 meses posteriores a lo pactado, con lo que se demuestra que no era necesaria la compra bajo esta modalidad y que solo se hizo así por convenir a los intereses de las personas comprometidas con los actos de corrupción. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

3.6 Otros causas que contribuyen a los actos de corrupción

Los modos de afrontar los diferentes tipos de corrupción en la administración pública en Editora Perú y los impedimentos para imponer medidas para que disminuyan su volumen: varía. En parte la dificultad viene dada porque las causas por las cuales se generan la corrupción en el ámbito público no son uniformes y muchas veces no resulta sencillo identificarlas con precisión. Algunos de los factores que más inciden en el mal funcionamiento en Editora Perú se distinguen entre factores organizativos: la ausencia de controles de transparencia, de visibilidad o de discrecionalidad y factores individuales, como la socialización de las normas y la organización, los patrones de comportamientos, la capacidad profesional, los intereses particulares y los valores éticos. (Malem: 2002, 72 – 73).

Según uno de los entrevistados de Editora Perú algunas causas se dan por los programas de compras anuales que si bien no existen o no se cumplen (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú). La repartición oficial correspondiente demanda bienes y servicios por encima de sus auténticas necesidades, el presupuesto se ejecuta desordenadamente. También se advierte una sobre estimación de los precios de los bienes y servicios que se adquieren respecto de su auténtico valor en el mercado sobre estimación que en ocasiones oscilan entre 350% y el 800% (Malem: 2002, 72 – 74). Uso excesivo de la contratación directa que ha significado el 70% de las compras. También se constata frecuentes y numerosas irregularidades en los procedimientos para cubrir las plazas que son ocupadas muchas veces por personas de calificación técnica

insuficiente, ya que los criterios utilizados para los nombramientos incluyen relaciones de parentesco, políticas o de amistad.

También la inexperiencia del funcionario para cumplir la función que se les ha encomendado incita a la corrupción de sus compañeros, se prestan a la manipulación y tienen dificultad para ejecutar los controles internos de la administración con prontitud y eficacia. Asimismo, ciertas características socio – culturales pueden amplificar las causas de corrupción por ejemplo, la existencia de lazos de amistad, religiosos o nacionales pueden contribuir decididamente a que los valores de objetividad y de neutralidad que deben de regir el funcionamiento de la administración pública se tornen de imposible cumplimiento. Si un individuo sabe que cumplirá una función pública por poco tiempo, que su posición depende de avatares políticos, y piensa además que el cargo que ocupa le permitirá mejorar su posición económica y social aumentará su actividad corrupta hasta los mayores límites posibles. (Malem: 2002, pág 76 – 77)

Por otro lado los estudios de Médard explican que la causa de la corrupción es consecuencia del mal funcionamiento de la estructura de gobierno así como de la ausencia de vigilancia (2000, 80). Mientras que Charap dice que se origina por los vacíos que deja la ley para poder actuar (1999, 88). Sin embargo, las leyes no siempre son un reflejo de las prácticas, y en la vida concreta existen muchas formas de corrupción que no están tipificadas. (Mujica: 2011, pág 88).

Según Gómez, la clasificación de las causas propuestas por Laporta distingue entre causas genéricas, causas específicas y la que denomina causa última de la corrupción. Entre las causas genéricas se considera el conjunto de circunstancias sociales y económicas que parece favorecer la aparición de la corrupción como el rápido crecimiento económico y modernización como consecuencia de los cambios de valores, de la aparición de las nuevas fuentes de riqueza y poder, incremento de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas de tal modo que la política se convierte en un medio de promoción profesional y social, cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica, desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel (2011, 65).

Entre las causas específicas el autor considera los salarios públicos de bajo nivel, ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanción, sobre regulación administrativa o ineficiencia de gestión que puede servir de estímulo a las prácticas de comportamientos corruptos, gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión pública por tomar, doble lealtad del

agente público (lealtad al público y lealtad a la organización que pudo haber contribuido a la promoción o a la condición de agente público), falta de competitividad, defectos de la organización que puede redundar en falta de control interno.

Asimismo refiere que la causa última se refiere a los individuos que explica que no están determinados y si incurren en prácticas corruptas no es porque la organización burocrática sea ineficiente o gocen de amplios márgenes de discrecionalidad a la hora de adaptar decisiones por las que, además no deberán rendir cuentas.

Si incurren en prácticas corruptas es porque han tomado esa decisión, la de realizar un comportamiento corrupto y esta es la causa última de la corrupción a la que alude Laporta, la conducta deshonesta del servidor público. (Gómez: 2011, 106 - 108)

Mientras que Zegarra por su parte señala que las causas de la corrupción comprenden aquellos factores que devienen en un aumento de los beneficios netos por cometer actos de corrupción es decir aquellos que devienen en una mayor calidad del “servicio” público ofrecido ilícitamente por el agente público y en una menor penalización esperada. (Zegarra, 1999, 26 - 27)

Existen causas que tal vez no son visibles por los cuales se pueden cometer actos de corrupción pero que en la práctica suceden y contribuyen o facilitan a que los funcionarios que se organizaron para cometer estos actos ilícitos los empleen o utilicen de tal manera que su actuar de la impresión de estar dentro del margen de la ley, las directivas y normas de la institución, sumado a ello el temor a perder el empleo hace que se exprese una lealtad hacia quien ocupa el cargo público superior debido a que no hay una función pública estable y fuerte.

3.6.1 Carencia de valores de los funcionarios públicos

La resolución de conflictos y la satisfacción de la pluralidad de intereses comunes por parte, primero, de quienes deliberan sobre los asuntos públicos, y segundo de quienes ejecutan las decisiones, es difícil de alcanzar de manera transparente si se carece de valores éticos. Para lograr buenos resultados en la política y en la gestión pública se requiere contar con gobernantes y funcionarios que hayan interiorizado los valores y posean una conducta íntegra; pues son éstos servidores públicos quienes marcan las directrices y operan las instituciones. Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal formado en ética, entendida ésta como la herramienta poderosa que forma la conciencia de los hombres y mujeres quienes

desarrollan plenamente su capacidad de juicio. La formación ética es vital en los individuos pues éstos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de los organismos. Precisamente, una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, etc. Situaciones que impiden se alcancen las metas y objetivos institucionales. (Bautista: 2006, 1-2)

Cada individuo es quien decide realizar la acción corrupta, ya que si el funcionario ha decidido por esa opción planeará la manera de saltar o evadir las normas establecidas y los mecanismos de control independiente de las posibilidades y oportunidades que se le presente, estos actos nos llevan a afirmar que la causa de la corrupción es la conducta deshonesta del servidor público por ello se considera que es muy difícil luchar contra la corrupción por cuanto no solo se trata de los buenos controles que se puedan establecer sino que principalmente tiene que ver con la conducta del individuo y esto se podría lograr con programas de sensibilización, de desarrollo de conciencia (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

La ética pública es un elemento importante para hacer contrapeso no solo a la corrupción sino a las distintas actitudes antiéticas al inyectar un conjunto de principios y valores y así revitalizar por un lado a las instituciones públicas y por otro a los servidores públicos, entendiendo como tales a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al estado: políticos y funcionarios. La ética no pretende ser la solución a los problemas que enfrenta la administración pública ni la varita para acabar con la corrupción, sino un instrumento para combatirla.

3.6.2 Falta de cultura al servicio público

En el Perú no existe formalmente una institución que forme y que prepare empleados y funcionarios públicos a pesar de que en algunos períodos de gobiernos se hayan querido crear diversas instituciones, las cuales de acuerdo al gobierno de turno cambian de nombre pero que realmente por falta de voluntad política o por no convenir a los intereses de estos gobernantes no les dan el peso de tal manera que los profesionales que desean brindar servicios a las instituciones del estado pasen por estos centros de formación.

Actualmente funciona una institución denominada Servir en donde tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado, se podría decir que es la gerencia de recursos humanos de la administración pública. Su fin es buscar un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos.

A pesar de que Servir procure proveer del mejor profesional para ocupar una vacante de Gerente público para el pedido efectuado de alguna institución del Estado, como se podrá observar no hay una formación en donde se brinde los valores éticos y los principios que debe tener todo profesional que desee brindar o prestar servicios al mismo.

A pesar de la existencia de Servir, ni el gobierno central hace uso del servicio que brindan, pues prefieren llegar con personal de su entorno o amigos a quienes consideran “de confianza” porque con ellos si sería más fácil desarrollar sus intenciones corruptas porque el personal que podría ser enviado por Servir no es conocido por ellos y tampoco les une ningún compromiso. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Por tal motivo consideramos que la falta de una carrera pública acrecienta los indicadores de corrupción por lo que el gobierno debería formar una institución y si ya existe debería brindar el apoyo para que sea una institución sólida que permita hacer que los deberes del funcionario público se cumplan, y que las funciones se desempeñen con honestidad, eficiencia y vocación de servicio, y que debería ser una de las estrategias de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la administración pública.

3.6.3 Falta de identidad y lealtad a la institución

Por la falta de oportunidad para ingresar a laborar es que las personas muchas veces aceptan condiciones o ingresan a laborar con un compromiso y lo que comúnmente se dice “doble lealtad”: una lealtad con la institución y la otra con la persona quien propició su ingreso y que muchas veces esta segunda lealtad está por encima de la primera. (Entrevista 12, empleado público de Editora Perú)

La existencia de estos lazos de compromiso puede contribuir decididamente a que los valores de objetividad y neutralidad que debe regir el funcionamiento de los que laboran en la administración pública se torne de imposible cumplimiento. Un ejemplo de ello es que si un empleado sabe que cumplirá una función pública y el tiempo de permanencia depende de decisiones políticas y piensa que el cargo que ocupa le permitirá mejorar su posición económica y social aumentará su actividad corrupta hasta los mayores límites posibles aceptando lo que le proponga la persona que lo recomendó como una especie de reciprocidad.

3.6.4 Bajos sueldos y corrupción

En el Perú los funcionarios públicos eran mal pagados y se creía que justamente por su baja remuneración era una causa o era una inducción a que cometan actos de corrupción para que puedan completar sus ingresos necesarios para su vida, porque se dice que la pobreza y la corrupción caminan juntas y que existe una estrecha relación entre el soborno y la precariedad económica. Sin embargo, con la reorganización salarial que se dio en la década de los 90's a los funcionarios públicos se demostró que esto no era cierto por cuanto estos a pesar de que ahora reciben mejores remuneraciones siguen cometiendo actos de corrupción enriqueciéndose así en corto plazo.

Un ejemplo de lo indicado es en Aduanas en donde se creó una escuela con la finalidad de formar agentes aduaneros, se les incrementó sustancialmente las remuneraciones, sin embargo a diario vemos que la Policía incauta en los mercadillos de Lima mercadería que llega de contrabando. ¿Y cómo llega ahí? si no son por los puestos fronterizos llámense Puno, Tacna, Tumbes. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Otro ejemplo es el de los funcionarios que trabajan en el Poder Judicial en donde los sueldos de los magistrados han sido homologados en el gobierno del ex presidente Toledo, sin embargo, en forma recurrente vemos en los noticieros que descubren los funcionarios de este poder recibiendo coimas, entonces no es cierto de que por una baja remuneración sea una inducción o un factor que contribuya a cometer actos de corrupción.

En los gobiernos regionales y locales también vemos como se montan denuncias contra malos funcionarios que por aprobar o adjudicar los procesos de compras solicitan o chantajean a los empresarios solicitándoles coimas, también sucede para tramitar autorizaciones o gestiones que son de trámite regular y les ponen una serie de trabas las cuales pueden ser solucionadas muy convenientemente con un pago fuera de lo establecido por la institución; pero por otro lado también está el caso contrario, en donde el beneficiario convence al funcionario público para que le brinde el servicio o la adjudicación a cambio de un pago.

En el caso de Editora Perú el problema no era los bajos sueldos y remuneraciones por cuanto el personal que labora en esta empresa tiene un sueldo por encima del mercado y en comparación con otras empresas del mismo rubro llámese Diario La Razón, Perú 21, Trome sus sueldos están al nivel del mercado laboral.

Lo que se confirmó a través de la investigación hecha por Contraloría fue que el personal de Editora Perú que efectuaba las labores operativas como las entradas y salidas de mercadería en el área de almacén, así como el personal de la planta de producción que conformaban los

comités de compra, los asistentes de logística que procesaban el proceso propiamente de compras tenían la presión y la orden que venían del funcionario de mayor jerarquía de la empresa: el Gerente General. (Entrevista 12, empleado público de Editora Perú)

3.6.5 Abuso de poder

Se dice que el abuso de poder en beneficio propio es una definición de corrupción, en ocasiones vemos como los trabajadores de menor jerarquía se desvían de sus deberes formales de su cargo con el objeto de satisfacer un requerimiento de un superior, el cual es solicitado ejerciendo un abuso de autoridad y haciendo saber que su continuidad laboral depende de este. (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

Este abuso de poder se da en diferentes instancias: en el gobierno central, local, y otras instituciones públicas. Teniendo en cuenta que los trabajadores ingresan a laborar a través de un contrato de trabajo, el cual tiene una periodicidad y que depende no solamente de la capacidad, empeño, puntualidad y otras virtudes que pueda desarrollar el trabajador, sino también de la “obediencia” a las indicaciones de sus superiores para que haya una renovación del contrato. Aun cuando estas indicaciones no sean lícitas, entonces el trabajador se encontrará en un dilema que en ocasiones no es muy pensando ya que el compromiso del sustento a su familia tiene un peso muy grande que muchas veces va más allá de la ética profesional.

Un caso vigente ahora en el que estoy desarrollando este trabajo es el del congresista Urtecho quién contrataba el personal y sin embargo las tarjetas de los depósitos de sus honorarios lo manejaba la esposa del congresista quién les daba mucho menos de la mitad de lo que el Congreso les pagaba por trabajar aparentemente en la oficina del congresista. Y los trabajadores no reclamaban con tal de que se les de la parte que mensualmente les depositaba la esposa y percibir algo que les ayude al sustento de su familia.

En el caso de Editora Perú, el abuso de poder se dio por parte del Gerente General en contra del Gerente de producción, a quien le obligó a modificar las cantidades de los requerimientos de compra, así como a solicitar compras por exoneración, cuando en realidad no existía la condición para ello. A pesar de solicitar la compra con urgencia, el Gerente General obligó a través del jefe de logística al Gerente de Producción a que acepte la modificación de los plazos solicitados por el proveedor del papel tal como **lo menciona la Contraloría** en los descargos que hizo el gerente de producción sobre los motivos de esos cambios solicitados por su gerencia. El abuso de poder no sólo se vio reflejado en contra del Gerente de Producción y el Jefe de Logística, sino también en el Gerente de Administración y Finanzas ya que el gerente

General lo obligó a firmar las adendas y a que acepte y haga como suyos los informes del Jefe de Logística, en el que sin sustento técnico quería justificar la modificación de los precios. (Informe de Contraloría N° 465 – 2011 CG/SP – EE)

Capítulo 4: Tipos de actos de corrupción que se ponen en práctica en los procesos de adquisición de bienes en el Editora Perú durante el período 2007 - 2010

Los estudios sobre los tipos de actos de corrupción nos muestran que las conductas delictivas se pueden dar en diversos ámbitos, como en el Estado y en la economía, pero también muestran los actos de corrupción de la vida social en los cuales se otorga diversas penalidades. Sin embargo este trabajo afirma que existen actos de corrupción punibles y no punibles, siendo estos últimos los que funcionan en las “zonas grises de la normativa” (Mujica: 2011, 7).

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española definir el término corrupción es alterar, trastocar la forma de alguna cosa, depravar, dañar, podrir, sobornar o cohechar al juez o a cualquier otra persona con dádivas o de otra manera, visear, pervertir. Parece claro que la utilización del término corrupción en el lenguaje moral y político, precisamente, por la evidente carga emotiva desfavorable del mismo dificulta el diálogo y el análisis riguroso. (Gómez: 2011, 123-125)

“Corrupción en el más amplio sentido de la palabra significa **cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala, privarla de la naturaleza que le es propia, pervirtiéndola**, Es decir, que cuando una sustancia o actividad humana se corrompen, pierden su naturaleza se convierten en otra cosa distinta y acaban oliendo mal” (A, Cortina, en Mora y Tobar)

Hasta este punto se ha descrito los diversos trabajos que han analizado la corrupción desde los diversos campos y tendencias, a pesar de las tendencias o perspectivas existe casi una total uniformidad en los trabajos revisados para definir la corrupción. Si queremos darle una historia conceptual a la categoría corrupción el origen etimológico proviene del latín *corrumpere*.

Pues la categoría corrupción ha sido utilizada históricamente en dos sentidos distintos. En un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico, y en un sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se lo asimila a soborno o extorsión. Ha significado decadencia, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad o inmoralidad.

En el sector público el término corrupción se define como el “abuso de poder público para la obtención de un beneficio privado” En otras palabras, “para calificar un acto como corrupto, es necesaria la participación de por lo menos un agente público (...) quien tiene la posibilidad de abusar del poder público que posee” (Zegarra: 1999)

4.1 Tipología de la corrupción en el sector público

Estas definiciones pueden ser agrupadas en tres grandes modelos. El primero de ellos pone el acento en los deberes de funcionario público y en la singularización de la función pública. El segundo, en aspectos concernientes a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, nociones estas que deberían ser interpretadas a la luz de la moderna teoría económica. Finalmente, el tercer modelo define a la corrupción atendiendo al interés público. (Malem 2002, 22)

Sobre el tema, Carmagnani señala que la corrupción a pesar de ser abordada por múltiples autores, la definición más profunda que puede sacar es la que interpreta como una falla de estructura institucional de la sociedad, en particular en su capacidad de gobernabilidad, ya que si ésta fuera efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados como regla general y a la vez, las normas serían adaptadas de manera expedita para inhibir actos de corrupción. (Carmagnani, 2004, 2) La tipología de los actos de corrupción está ligada a sus causas, siendo que los estudios sobre la corrupción han girado sobre dos grandes ejes: las implicancias económicas de la corrupción y la mirada jurídica (Mujica: 2011, 25).

Según los estudios realizados por Médard la corrupción está implícitamente confundida con el mercado de corrupción basado en un intercambio puramente económico como soborno. Se opone al concepto de corrupción política que se define más como el trueque, las decisiones

políticas contra el blanqueo y el clientelismo así como el intercambio de favores en los sufragios electorales. (2000, 56)

Se entiende la corrupción como un contrapeso del sistema político, pero ello ha implicado que se le entienda como una consecuencia del mal funcionamiento de la estructura de gobierno y a la ausencia de vigilancia y al vacío que deja la ley para poder actuar. (Mujica: 2011, 16). Aun cuando la corrupción sea calificada como política, comercial o social está expresando la idea de una corrupción orgánica, o de cualquier cosa vil o repugnante a nuestros sentidos. Pero como en tantas otras ocasiones, el uso de esta palabra ha modificado su significado primigenio y hoy son innumerables las definiciones que se han propuesto para caracterizar a la corrupción.

La tipología de los actos realizados por funcionarios públicos o por agentes de la administración que pueden constituir ejemplos de corrupción es amplio y variado, nota predominante a todos aquellos es la afectación de la conducta del infractor al correcto funcionamiento de la administración pública y de acuerdo a los autores que se han revisado se han llegado a clasificar de diferentes maneras.

Malem señala que “La primera tipología se refiere al número de personas que participan. En algunas es suficiente la existencia de una única persona. Tal es el caso, por ejemplo, de cuando un funcionario se apropia de fondos públicos para fines privados o hace uso de la información privilegiada que detenta como consecuencia de un cargo público para esos mismos fines. Algunas otras formas necesitan del concurso de una o más personas. El soborno y la extorsión se encuentran entre ellas. En estos casos, las dos partes, corruptor y corrompido están perfectamente identificados o son identificables. El soborno es un pacto que se perfecciona por el mero acuerdo quien paga trata de influenciar al sobornado para que actúe a su favor, para que le ofrezca un tratamiento mejor del que sería equitativo o legal. En este sentido la reciprocidad es una característica del soborno. Ambos, la persona que paga y la que recibe el pago son culpables en el acto del soborno” (Malem: 2002,35).

En el caso de Editora Perú si habláramos sobre el número de personas que efectuaron la corrupción, se podría decir que fue una red de quince personas aproximadamente quienes de manera sistematizada y generalizada se fueron organizando. Y es que la malicia de actuar y las estrategias tuvieron origen en la Alta Gerencia. Es allí donde se plantea y se estudia cómo se puede llevar a cabo tales actos de corrupción. De esa manera se va colocando al personal pertinente en los puntos estratégicos o articulaciones principales y así facilitar la ejecución de los actos ilícitos.

Malem nos menciona que “Como segunda tipología, la corrupción puede ser política o de otro tipo. La corrupción política consiste en la violación de un deber posicional de carácter político, en el incumplimiento de una función o bien se realiza atendiendo a intereses políticos. En este caso, no se pone el acento en el personaje sino en la acción, en su motivación y en la regla violada. Ejemplo un político o un partido político que recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de influenciar en una decisión de gobierno, se corrompe políticamente” (Malem: 2002, 37).

Y es que de acuerdo a lo que afirman los diversos autores, en Editora Perú así como en todas o casi todas las organizaciones estatales que no exista corrupción sería algo poco común. Dado el nivel de poder y la discrecionalidad para ejercer sus funciones, las autoridades públicas se aprovechan de las oportunidades que se les ofrecen en el transcurso de su gestión o también ven qué recursos pueden utilizar para obtener algún beneficio no sólo de factor económico sino a todo nivel.

Finalmente, Malem considera “Como tercera tipología se hace mención a una clasificación de los actos de corrupción que ha popularizado Arnold Heidenheimer y que toma en cuenta la percepción que las élites y la opinión pública de un país tienen de ciertos actos corruptos. Depende, pues, de una evaluación normativa. Así, se distingue entre corrupción negra, gris y blanca” (Malem: 2002, 37).

De otro lado, Gómez indica que “la cultura detalla más sobre este tipo de clasificación y considera que la corrupción blanca se emplea para referirse a prácticas que no son reconocidas como corruptas, ni por la opinión pública ni por las minorías. En otras palabras la corrupción está tan completamente integrada en una cultura, que ya, ni siquiera se percibe el problema. En esta visión culturalista, lo que aquí es corrupción (por ejemplo, en los Estados Unidos) no lo es en otro sitio (por ejemplo, en Francia)” (Gómez: 2011, 260).

“La corrupción negra tiene el mismo consenso, pero, al revés: todos, minorías y ciudadanos, están de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas, el desacuerdo desaparece” (Gómez: 2011, 260).

“La corrupción gris, lo que algunos definen como corrupción, otros, no lo consideran como tal. Es en este desajuste donde hay riesgo de que aparezca el escándalo, el choque entre percepciones de uno y las prácticas de otros, como ha ocurrido, por ejemplo, en el asunto de la financiación de los partidos políticos. La opinión pública se ha conmovido por las prácticas poco ortodoxas de los partidos, mientras estos últimos trataban de justificarse, invocando las

necesidades de la vida democrática. De manera general, la definición de la corrupción (con acuerdo o sin él) depende a la vez de ciertos efectos de umbral (cuantitativos o simbólicos) y de influencia en el sistema” (Gómez: 2011, 260).

Lo mencionado anteriormente por el autor, principalmente define los tipos de corrupción, ya que menciona que las distintas acciones que se pueden clasificar como actos corruptos pueden ser clasificadas en 17 categorías, las cuales a su vez pueden ser agrupadas en 3 grupos. De esta clasificación los tipos más importantes son el abuso de poder, el enriquecimiento ilícito, el soborno y manejo indebido, el ocultamiento de información (Gómez: 2011, 262)

Otra clasificación o tipos de corrupción, la cual incluye una amplia gama de conductas, funciones y contextos tenemos (Portocarrero: 2005, 139):

TIPOS DE CORRUPCIÓN
Soborno
Peculado
Extorsión
Fraude y manejo indebido de información
Tráfico de influencias
Corrupción Administrativa
Corrupción Administrativa sin robo
Corrupción Administrativa con robo
Abuso de poder
Corrupción gris
Enriquecimiento ilícito
Manejo indebido de bienes y fondos públicos
Nepotismo

De acuerdo al TUO de la Ley N° 26850, la corrupción se manifiesta en diversas formas:

a) Soborno

Pago, en dinero o especie, que un ciudadano entrega a un servidor público con el propósito de obtener una respuesta favorable a un trámite o solicitud independientemente o no de los requisitos legales establecidos.

b) Peculado

Apropiación ilegal de los bienes por parte del servidor público que los administra.

c) Extorsión

Cuando el servidor público, aprovechando de su cargo y bajo amenaza, obliga a un usuario de un servicio público a entregar una recompensa.

d) Fraude

Cuando el servidor público manipula o distorsiona la información de una institución gubernamental buscando un beneficio propio.

e) Tráfico de influencias

Cuando el servidor público utiliza su cargo o nexos para obtener un beneficio personal y/o familiar, o para favorecer determinada causa u organización.

f) Corrupción Administrativa

También existe la corrupción administrativa y puede distinguirse si se realiza “sin robo” o “con robo”. (Malem: 2002, 52).

g) Corrupción Administrativa sin robo

La actividad corrupta sin robo es cuando el funcionario cobra al administrado el precio fijado por el estado del bien o servicio que vende, cuyo importe ingresa al erario público, más la cuota corrupta cuyo importe ingresa en su patrimonio personal. Se trata de una corrupción sin robo porque el funcionario no se apropia del dinero que le corresponde al estado, únicamente se queda con el importe adicional de su cuota corrupta

h) Corrupción Administrativa con robo

Por el contrario en la corrupción con robo, el funcionario oculta al estado la venta del bien o servicio y, en consecuencia se abstiene de ingresar cantidad alguna al patrimonio estatal. El precio del bien, en este caso, estará dado simplemente por la cantidad que el funcionario corrupto ingresa en su propio patrimonio, es decir, por el importe del soborno o la extorsión.

Estas no son las únicas hipótesis imaginables de actos que corruptamente pueden ser realizados por un funcionario público en contra de la administración en la que presta servicios y frente a los tribunales debe responder por sus acciones, pero da una idea de la multiplicidad de formas que pueden asumir los comportamientos impropios.

4.2 Tipos de actos de corrupción en Editora Perú

En el caso de Editora Perú, los actos de corrupción que sucedieron fueron diversos debido a que lograron colocar a las personas indicadas en puestos estratégicos, en donde se iniciaban los procesos, en donde se autorizaban y se tramitaban los mismos, desde los requerimientos, pasando por los comités de adjudicación, comités de recepción, procesos de conformidad y pagos. Es decir contaban con toda la facilidad para que en aparente cumplimiento de sus funciones pueda articularse la diversa gama de actos de corrupción de acuerdo a la clasificación hecha por los autores., así tenemos (Portocarrero: 2005, 139)

a) Soborno

En el caso de Editora Perú el soborno se manifestó mediante un trato preferencial injustificado hacia el proveedor. Ya que a pesar de no cumplir los requisitos establecidos por ley para la firma del contrato, como es la entrega de la carta fianza, el proveedor se vio beneficiado con el otorgamiento de la buena pro a cambio de una buena suma de dinero. (Entrevista 5, empleado público de Editora Perú)

Igualmente, otro beneficio que se le concedió fue la aceptación de la ampliación de plazo de entrega del bien adquirido solicitado por el postor sin el debido sustento, incumpliendo así lo establecido en el Reglamento de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.

Cabe mencionar que después de una revisión exhaustiva de la Contraloría General de la República a los documentos de compras se ha podido verificar que todo lo solicitado o requerido por el proveedor le fue concedido a pesar de que esta concesión causara perjuicio a la empresa. (Informe de Contraloría N° 465 – 2011 CG/SP – EE)

“La corrupción en este caso debe ser entendida como el resultado de un sistema de incentivos que conduce a algunos empresarios, accionistas pagar sobornos y a autoridades, empleados y funcionarios públicos de cualquier nivel a aceptarlos. Dicho de otro modo, la decisión de un individuo de cometer un acto de corrupción parte de un análisis de costo – beneficio, es decir de la comparación de los ingresos que recibe y los costos que debe enfrentar al cometer el acto delictivo” (Zegarra: 2002, 13).

Estos hechos se concretaron por que el grupo de actores que participaron de estos actos corruptos se constituyeron en puntos claves y debido a sus facultades que les daba la función

dentro de la empresa, articulaban en forma sistémica haciendo que los mecanismos y prácticas corruptas vigentes traspasen el entramado legal y organizativo para el logro de sus objetivos.

Esta unión de personas conformaba una red informal dentro de la cual se encontraban los funcionarios encargados de la toma de decisiones por lo que se facilitaba la operatividad de llevarse a cabo sus planes de actos ilícitos.

Según Zegarra: “Cuanto más discrecionales sean las decisiones de los funcionarios públicos, mayores posibilidades existirán para que abusen del poder que la función pública les ofrece. Si tienen las atribuciones necesarias para afectar a los agentes privados con un grado de discrecionalidad, podrán vender mejores servicios a empresarios, inversionistas a cambio de sobornos más atractivos. La discrecionalidad se encuentra asociada estrechamente con el nivel de corrupción. La discrecionalidad deja un mayor margen para la negociación entre agentes privados y públicos” (2002, 89).

Podemos afirmar que “el grueso” de nuestros funcionarios públicos goza de una amplia discrecionalidad, lo cual les hace pensar que conocen bien en qué casos y bajo qué limitaciones es que pueden ejercerla. Sin embargo en la realidad los funcionarios hacen un uso desmedido e inconsciente de su discrecionalidad de qué es lo que pueden o no hacer.

Según Portocarrero: “Las adquisiciones que realiza el Estado a través de diversas unidades ejecutoras por muchos años se han caracterizado por ser procesos pocos transparentes. La información sobre estos procesos ha estado por muchos años en secreto y solo a disposición de autoridades y funcionarios especializados. Esta situación favorecía un sistema poco transparente y proclive a la corrupción. Por citar una estadística, la encuesta sobre corrupción realizada por el instituto apoyo para el banco mundial encontró que en el año 1999, el 59% de los empresarios entrevistados señalaron que “siempre” o “casi siempre” las empresas para ganar licitaciones tienen que efectuar pagos extraoficiales a funcionarios del estado” (2005, 143).

b) Fraude y manejo indebido de información

Otro tipo de corrupción que sucedió relacionando los actos de Editora Perú con la calificación de los tipos de corrupción es el manejo indebido y el ocultamiento de información o llamado también fraude. Con la red formada y con el apoyo de los intermediarios, quienes en aparente cumplimiento de sus funciones se articularon, manipularon, distorsionaron y ocultaron la información referida a los stocks y consumos del papel que se requería para la impresión del Diario Oficial El Peruano.

Y es que de acuerdo a lo mencionado por un entrevistado no tomaron en cuenta los reportes del stock de papel que les quedaba en almacén por lo que se debe entender que los funcionarios de alta jerarquía hicieron caso omiso a sus informes, abusando de la discrecionalidad que el cargo le otorgaba. (Entrevista 19, empleado público de Editora Perú)

Pues el objetivo era claro, comprar de cualquier modo el principal insumo: el papel. ¿Cómo comprar de manera lícita este bien? Pues no encontraron mejor solución que presionar al personal encargado de almacén para que realice el requerimiento debido de la compra de papel. Si fuera verdad estas condiciones se diría que este procedimiento está contemplado dentro de las prácticas que regularmente se dan.

Otra práctica utilizada lícitamente era cuando había desabastecimiento eminente del proveedor así como escasez. En este caso, al necesitar con urgencia el bien ya no se espera el tiempo que dure el requerimiento que puede ser de hasta 3 meses o incluso puede durar hasta años si es que el proveedor realiza alguna queja ante el Tribunal del OSCE. Sino que se evita el transcurso de este procedimiento regular y se agiliza mediante una exoneración de proceso de adjudicación, otorgándole la buena pro de manera directa al postor que ellos han elegido nada más con la autorización y aprobación de los Miembros de Directorio. (Que para el caso era con quien se habían puesto de acuerdo inicialmente para realizar el fraude)

Las compras por exoneración reflejan debilidad frente al combate contra el desvío de los gastos públicos, porque mientras menos ojos supervisen las transacciones gubernamentales, más fácil será que la corrupción se lleve a cabo y pase desapercibida.

En esta misma calificación se encuentra la variación de precio por tonelada de papel el que se modificó en dos ocasiones, con un solo documento preparado por el funcionario encargado de las compras, argumentando situaciones climáticas, incremento de demanda, etc., y sin ningún tipo de sustento. Con la complicidad del órgano de control institucional que no cumplía su rol revisor y fiscalizador porque era parte de los intermediarios, este engaño también se hizo al FONAFE, que es la entidad que administra a todas las empresas del Estado y a la Contraloría que es el órgano de control que verifica que las compras exoneradas y las variaciones de precio cuenten con el debido sustento.

Por eso con mucha astucia y para dar la imagen del cumplimiento de las disposiciones obtuvieron la autorización del directorio. (El individuo corrupto intenta siempre encubrir su comportamiento). En este caso también se aprecia el funcionamiento perfecto de los integrantes claves de esta organización, porque tal como se menciona líneas arriba, lograron engañar a todas

las instancias que se encargan de velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones vigentes relacionadas con las compras estatales.

Según Gómez: “Manejo indebido y ocultamiento de información, siendo el primero el aprovechamiento indebido en beneficio propio de la información de cualquier tipo a que se haya tenido acceso en función a su cargo. El ocultamiento de información consiste en retener información de un agente público” (2011, 264)

Según Malem: “El funcionario puede manipular la información que posee para generar la percepción en el ciudadano sometido a la presión administrativa de que los tramites son más complejos de lo que son en realidad, de que la autoridad le denegara lo solicitado, o que directamente nada conseguirá si no accede al pago venal. En todos estos casos parece razonable, como repetidamente se ha mostrado con modelos formalizados, que la acción racional tanto del funcionario como del administrado es fusionarse en un soborno. En esta hipótesis, cuando se presenta la corrupción, esta debe entenderse como un equilibrio de Nash, lo que implica que ninguno de los participantes tienen incentivos para actuar de forma diferente a la solución corrupta; ya que siendo un intercambio, los participantes deben obtener beneficios superiores en esta acción a los que obtendrían con la acción alternativa, la de no corrupción” (2002, 46).

c) Tráfico de influencias

También hubo tráfico de influencias o lo que el autor Gonzalo Gómez considera abuso de poder. Por cuanto el funcionario de mayor jerarquía haciendo prevalecer el poder que su cargo le brindaba, dispuso aún en perjuicio de la empresa, acciones poco correctas, como por ejemplo cuando se comprobó que en el período que es materia de mi trabajo no se contrató a funcionario o trabajador alguno a través de la institución Servir (entidad encargada de seleccionar a Gerentes públicos a solicitud de las entidades) o el Ministerio de trabajo; pues todas las personas que ingresaron fueron recomendadas por políticos o allegados al Gerente General.

Y esto tenía una razón de ser y es que el objetivo era crear los suficientes intermediarios en puestos claves que den operatividad al funcionamiento de esta red informal u organización. Para lo cual se debía contar con personal que cumpla las indicaciones u órdenes sin ninguna observación, objeción, consulta ni crítica, de manera que dé como resultado que estos malos actores se beneficiaron ilícitamente al ser partícipes del soborno que se obtenía en compensación como consecuencia de los actos corruptos.

Por ello, para evitar sanciones por incumplimiento de las disposiciones legales se cumplía con la formalidad de comunicar al Ministerio de trabajo sobre alguna vacante de trabajo pero ya se tenía decidido quien sería la persona que ingresaría a laborar y para ello era fundamental contar con la colaboración de personal de Recursos Humanos, cuyo jefe era parte integrante de esta red informal.

Según Mujica: “Esto demuestra que existe una correlación coherente entre el puesto más alto y los padrinazgos que se tejen dentro del aparato formal. La lógica indica, en estos casos, que para poder movilizarse dentro de los cargos del poder es necesario mantener contacto con los actores de las jerarquías superiores, quienes escogen al personal” (2011, 129)

d) Abuso de poder

Otra tipo de actos corruptos fue el abuso de poder del funcionario de mayor jerarquía en contra del Gerente del área usuaria a quien le obligó a generar requerimientos de compra, modificar las cantidades de los requerimientos, solicitar compras por exoneración cuando en realidad no existía la condición para ello. A pesar de solicitar la compra con urgencia le obligó a través de uno de sus puntos claves que acepte la modificación de ampliación de los plazos para la entrega de mercadería solicitado por el proveedor del papel adquirido en condición de urgente, como también obligó al Gerente del área usuaria aceptar de parte del proveedor mercadería no requerida ni solicitada por esta gerencia usuaria, para luego apoyándose en sus colaboradores regularizar la compra y efectuar el pago respectivo.

Así mismo prescindió del comité de gerencia que en toda organización es muy importante su participación para la toma de decisiones, porque en su proyecto estaba la comisión de actos corruptos y contando con este comité no le sería posible llevar a cabo sus planes, a cambio contaba con su red informal de colaboradores quienes articulados lograrían los objetivos.

e) Corrupción gris

Considerando la clasificación de Gonzalo Mendoza y relacionándola con Editora Perú, consideramos que tiene relación con la denominada corrupción gris. La cual se define entre las percepciones de uno y las prácticas de otros. Es por ello, que para los actores corruptos integrantes de la red informal el hecho de actuar de forma incorrecta para la adquisición del papel superando todos los procedimientos, normas y controles establecidos dándoles todas las concesiones solicitadas al proveedor no la consideraban como actos corruptos.

Sin embargo, otro grupo de actores probos y honestos consideraban que eran actos dolosos y corruptos. Por lo que procedieron a efectuar las denuncias ante las instituciones correspondientes justamente en este tipo de corrupción se indica que por este desajuste o esta discrepancia se corre el riesgo de que aparezca el escándalo y es lo que sucedió en Editora Perú.

Por cuanto esta denuncia que se hizo ante la Fiscalía se hizo pública, interviniendo la Contraloría General de la República, la comisión de fiscalización del Congreso, para que luego de los informes respectivos pase el resultado de la investigación al Poder Judicial. Lamentablemente aun cuando se efectúen las denuncias de estos actos corruptos los encargados de administrar la justicia en el país no actúan como se espera, que se castiguen estos actos. Al parecer los malos funcionarios no sólo salieron con su botín sino que también salieron impunes del asunto. Más bien los perjudicados fueron los que denunciaron los actos de corrupción, pues tuvieron que renunciar a sus puestos de trabajo, ya que no veían posibilidades de esclarecimiento alguno ni de garantías de que los manejos fueran transparentes.

Según los resultados de la encuesta nacional sobre corrupción aplicada por pro ética en el año 2002, el peruano tiene una alta tolerancia a los actos corruptos. Consideran que no importa que roben si hacen obras. La corrupción es un problema extendido en la sociedad y para combatirlo es necesario un cambio en los patrones o códigos de conducta que guían estas acciones.

f) Enriquecimiento ilícito

Otro tipo de corrupción que se dio en Editora Perú, aunque sea difícil probarlo, es el de enriquecimiento ilícito. Y es que este tipo de corrupción puede ser deducible de acuerdo a las entrevistas a los ex funcionarios donde se extrae afirmaciones de que funcionarios involucrados en los actos de corrupción mejoraron sus condiciones de vida, adquiriendo bienes e inmuebles, que con el sueldo que percibían en Editora Perú eran impensables aun así estas fueran acumulativas de años. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

Sin embargo hay que indicar que no se ha podido comprobar que todos los funcionarios involucrados se hayan enriquecido ilícitamente pues algunos lo han hecho visible, mientras que otros no. Aquí hay que resaltar que mucho de estos actores, previamente a ser partícipes de la red de corrupción se preparan y planifican con qué familiares o amigos contarán para no demostrar el desbalance patrimonial cuando son investigados y de esa manera burlar a la justicia. Otros prefieren guardar lo obtenido durante un tiempo para posteriormente disfrutar de lo logrado ilícitamente.

g) Manejo indebido de bienes o fondos públicos

Por otro lado, en Editora Perú no sólo hubo la irregularidad con el principal insumo: el papel, sino que también hubo daños y perjuicios en contra del patrimonio del estado como por ejemplo, el uso de los vehículos para cuestiones personales o políticas, la disposición de los fondos de la caja chica para apoyar las actividades del partido del gobierno de turno, la utilización de los insumos para sacar publicaciones sin autorización ni necesidad simplemente jactándose de que conocían al Secretario del Presidente. Este tipo de corrupción es calificado como manejo indebido de bienes o fondos públicos, y se llegaban a efectuar debido a que adicional a los empleados públicos que conformaban esta red informal, también participaban las personas que habían sido recomendadas por el partido de gobierno y era una forma de mostrar gratitud por el apoyo y el respaldo que recibían. En el caso de la red informal su colaboración era convenida, ya que así lograban el respaldo y protección de parte de las autoridades de turno. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú)

h) Nepotismo

Otro tipo de corrupción que se generó por la discrecionalidad del poder fue el nepotismo, el cual es llamado o calificado como “favoritismo” que existía en Editora Perú. Hubo dos casos de nepotismo relevantes, que sirvieron para ocultar los actos corruptos. El primero fue conformado por el miembro del directorio, con su hija encargada de Recursos Humanos. En este caso a pesar de la incapacidad e ineficiencia de la funcionaria, se le brindó todo el respaldo y apoyo por cuanto era un intermediario importante por el puesto que ocupaba y porque la red informal lograba el respaldo de su padre que era Miembro del Directorio (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú) El otro caso está referido al Auditor Externo de la Sociedad de Auditoría y a su hija, quien ingresó a laborar en la Oficina de Imagen Institucional a propuesta de los actores de la Alta Dirección de Editora Perú. A cambio de ello, contarían con la opinión favorable en los informes que debe emitir el auditor dando conformidad de la transparencia de las operaciones en la institución mediante examen profesional y técnico por los años 2007, 2008 y 2009. Con este trueque neutralizaban o comprometían la independencia de criterio que debe tener todo auditor. Este compromiso quedó demostrado por cuanto el auditor externo no dejó expresado en su informe alguna observación en el proceso de compra del papel, a la ampliación de plazos injustificado, compras que se hicieron sin requerimientos, tampoco hizo observación alguna al proceso de contratación del personal. (Entrevista 14, empleado público de Editora Perú) (Informe de Contraloría N° 465 – 2011 CG/SP – EE)

Este caso de nepotismo fue denunciado ante la Contraloría General de la República, por cuanto eran evidentes los malos manejos del más alto funcionario con todos los integrantes de esta red informal. Sin embargo la Contraloría injustificadamente no encontró responsabilidad en la actitud del auditor, así como tampoco cuestionó los informes emitidos por el auditor por los periodos revisados. Llama la atención que posteriormente a raíz de la denuncia que se hizo ante la Fiscalía y a solicitud de esta, la Contraloría realizó un examen especial a la compra del papel y halló irregularidades en donde responsabilizó a los actores conformante de esta red informal. ¿Cómo se explica esta incoherencia? la misma Contraloría revisó y opinó sobre los informes que esta sociedad de auditoría presentó, donde afirmó que no hallaba observación alguna y posteriormente cuando ellos realizan el examen a las mismas compras de papel, si encuentran observaciones.

Según Mujica: “El sistema de trueque permite una grieta de las leyes sobre el nepotismo que impiden las contrataciones de los familiares y les dan una salida más amplia y sin caer en su área de sanción. Del mismo modo, este sistema es una muestra de cadenas de reciprocidad más grandes y profundas, y que implica en última instancia una forma endogámica de la formación de la estructura de poder. Asimismo la lógica de trueques demarca el extremo de un sistema que se sostiene en favores personales y en una dinámica de complicidades, que busca mantenerse a través de este mecanismo.”(2011,128)

De lo sucedido en la empresa Editora Perú, podemos comentar que cada persona tiene una conducta diferente y eso está relacionado al nivel socio – cultural, su crianza, educación, entorno familiar, amical, profesional. Y de ello se derivan diferentes defectos por ejemplo la ambición, la codicia, la avaricia, el anhelo de poder y la falta de ética, en el objetivo de satisfacer el deseo de obtener riquezas le surge la avaricia que no es otra cosa que el interés desordenado de tener riquezas. De manera que cuando las personas no tienen una buena formación de valores, y carecen de ética tienen una preferencia desmedida por el dinero.

Por eso se dice que cuanto mayor es la acumulación de riquezas por la corrupción, menor es la capacidad que tienen de conservar los valores éticos o hay una disminución de estos así como de la ética, por lo que los lleva a cometer cada vez mayores actos de corrupción.

Igualmente se presenta la codicia que no es otra cosa que el querer apropiarse de algo, es decir que anhela poseer lo que otras personas tienen, pues al no encontrarse satisfechos con lo que tienen no importa lo que tengan, estos malos funcionarios hacen uso y abuso de los bienes

públicos para su provecho, por ejemplo el uso de vehículos, las oficinas, los materiales el personal subalterno.

Según Gómez: “En nuestra sociedad la mayor cantidad de bienes materiales da prestigio, lo vemos como una virtud, algo digno de admiración (en lugar de reprocharlo)” (2011, 265)

“Según Gerald Caiden y Naomi Caiden, la corrupción sistémica dentro de la administración pública se caracterizaría porque las incorrecciones son la norma y los estándares de comportamientos exigibles a los funcionarios para que la administración pueda alcanzar sus objetivos de un modo exitoso son la excepción. Aquí la conducta desviada esta tan institucionalizada que raramente se castiga a un corrupto, mientras se protege los comportamientos indebidos” (Malem: 2002, 54).

Los actos corruptos que sucedieron en Editora Perú fueron diversos así como los actores que intervinieron. Sin embargo al finalizar este capítulo nos damos con la sorpresa del archivamiento definitivo de este caso: corrupción en la adquisición del papel en Editora Perú. Y es que la denuncia realizada por una ex funcionaria de Editora Perú fue acogida debido a varios indicios de corrupción. Sin embargo el Poder Judicial a través de la Corte Superior de Justicia de Lima desestimó y archivó definitivamente el caso, dando a conocer que los actos ilícitos en nuestro país quedan impunes. Pues no sólo los corruptos se encuentran en aquellos funcionarios dentro de las organizaciones estatales como Editora sino también los podemos encontrar en otras instituciones cuya función es supervisar y verificar el cumplimiento de la transparencia en la gestión pública.

4.3 Análisis de las adquisiciones irregulares de bienes y servicios en Editora Perú

A fin de ser objetivos, para redactar el presente apartado, nos apoyaremos de manera preferente en el informe de la Contraloría General de la República, sobre un Examen Especial a la Empresa Peruana de Servicios Editoriales – Editora Perú S.A, por la Adquisición de Papel Periódico en Bobinas, durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2008 y 31 de diciembre de 2009 (Informe 465-2011-CG/SP-EE).

El informe referido analiza cinco casos en los cuales determina observaciones:

Caso 1.

Licitación Pública 001-2007- EP por un monto de US\$ 1,590,909.10, en la cual se realizaron ampliaciones de plazo sin sustento, y **no se aplicaron las penalidades por US\$ 17,237.55** generadas por incumplimiento de plazos de entrega de papel periódico en bobinas:

Las bases de la licitación indican que la entrega del papel se hará efectiva en cuatro partes de 500 toneladas métricas (TM) cada una, las últimas semanas de junio, setiembre, y diciembre 2007 y marzo 2008.

Se aceptó la solicitud del contratista de posponer las fechas de las dos primeras entregas, argumentando sobre stock y protección del papel de la intemperie climática. No obstante que Editora Perú contaba con un saldo que solo cubría las necesidades de un mes y medio, y tenía un contrato de almacenaje con otra empresa.

No se aplicó la penalidad establecida, que puede llegar hasta el 10% del monto contractual por cada día de atraso.

Funcionarios implicados en irregularidades:

Gerente General al autorizar “la solicitud de reprogramación del Gerente de Producción, sin el sustento necesario” y sin disponer “se compruebe la validez” de los argumentos” del proveedor para posponer la entrega del producto.

Jefe del Departamento de Logística por dar trámite a la suscripción de la Cláusula Adicional al Contrato “sin considerar que con dicho cambio se modificaban las condiciones de plazos establecidos”.

Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, por “dar trámite y conformidad a la suscripción de la Cláusula Adicional del Contrato (...) sin advertir que dicho cambio modificaba la condiciones establecidas en las Bases”.

Gerente de Administración y Finanzas, “por emitir el proveído 1858 dando trámite a la suscripción de la Cláusula Adicional” sin considerar que de esta manera se estaba modificando las condiciones de plazos establecidos en las Bases.

Jefe del Departamento de Logística, “por haber refrendado con un visto la factura 1142 (...) sin advertir que procedía el descuento y/o retención aplicable por penalidad”

Caso 2.

Adquisiciones adicionales de papel periódico en bobinas no programadas por el área usuaria, sin contar con la aprobación de las instancias competentes ni el informe presupuestal correspondiente; y en otro caso, sin sustento técnico de su necesidad, **por un monto de US\$ 28,892.69.**

- a) **Se aceptó un adicional no previsto en el contrato de 18,131 TM de papel, equivalente a US\$ 15,773.97**, sin contar con requerimiento, presupuesto, ni autorización.
- b) **Se adquirió 17,944 TM de papel periódico sin sustento técnico de su necesidad**, debido a que contaba con stock y existían procesos de adquisición en marcha.

Funcionarios implicados en irregularidades:

Gerente de Producción, debido a que requirió y promovió la compra de una cantidad de papel periódico “no justificada, según los antecedentes de adquisición de dicho insumo, evidenciando una inadecuada planificación”.

Jefe del Departamento de Logística, “por no haber dispuesto que la adquisición adicional se lleve de acuerdo a la normativa de contrataciones aplicable”.

Jefe de Compras, “por haber suscrito las liquidaciones de compras del adicional recibido por Editora Perú S.A sin haber considerado que dicha adquisición no contaba con sustento”.

Caso 3.

Contrato de prestaciones complementarias para la adquisición de papel periódico en bobinas por US\$ 522,000 sin exigir carta fianza como garantía de fiel cumplimiento prevista en la normativa; y, en su ejecución, otorgar una **ampliación de plazo de entrega sin sustento**; y adicionalmente **NO aplicar la penalidad por retraso injustificado, por un monto de US\$ 10,950.**

- a) **Se suscribió el contrato sin exigirse la carta fianza por US\$ 52,200.** La entrega de dicha carta se produjo con retraso y por un importe menor al 10 % que establecía el contrato.
- b) **Se amplió el plazo de entrega del bien sin sustento y sin aplicar la penalidad por retraso injustificado, por un monto de US\$ 10,950.**

Funcionarios implicados en irregularidades:

Gerente General, “por suscribir el Contrato de Prestaciones Complementarias N° 025^a-AOAJ-EP-2007 sin contar con la debida Carta Fianza de fiel cumplimiento, sustrayéndose a su obligación de supervisar y vigilar el cumplimiento de la normativa” correspondiente

Gerente de Administración y Finanzas, debido a que visó el Contrato sin cautelar que “para la suscripción del contrato de prestaciones complementarias, se cuente con la respectiva carta fianza de fiel cumplimiento” y a que “no verificó si la solicitud presentada por el contratista se encontraba debidamente sustentada”.

Jefe del departamento de Logística, debido a que “procedió a visar el citado contrato, incumpliendo sus deberes funcionales” y “no verifico que la solicitud de ampliación de plazo alcanzada por el contratista acreditara las razones por las cuales se estaba produciendo el retraso en la entrega de papel”.

Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, debido a que no cauteló que el contrato que él “elaboró y visó “cuente con la carta de fianza de fiel cumplimiento; ni alertó que la solicitud de ampliación de plazo de entrega, puesto a su consideración, no contaba con la documentación que acreditara que el retraso era ajeno a la voluntad del contratista.

Caso 4.

Contrato derivado de la exoneración N° 003-2008-EP, por un monto de US\$ 802,750 en cuya ejecución se otorgó al contratista cuatro ampliaciones de plazo, sin sustento que lo respalde, poniendo en riesgo el stock mínimo de seguridad y, además, no aplicar las penalidades por incumplir el plazo de entrega. El monto de la penalidad es US\$ 81,929.02.

- a) **Primera ampliación:** en la misma fecha en que se firmó el contrato (22.08.2008), el contratista solicitó la **extensión del plazo de la primera entrega**, de la última semana de agosto a la última semana de setiembre. Editora Perú aceptó la solicitud (02.09.2008)
- b) **Segunda ampliación:** el 05 de setiembre de 2008, el contratista solicitó **ampliar el plazo límite para las tres entregas pendientes**. El 12 de setiembre, el Gerente General de Editora Perú aceptó dicha petición y procedió a suscribir la Adenda respectiva.

- c) **Tercera ampliación:** el contratista volvió a solicitar **ampliación del plazo de la primera entrega** porque el vapor que traía el papel estaba retrasado (carta del 17.09.2008) y recién llegó al Callao el 12 de octubre (carta del 17.10.2008). Editor Perú concedió la ampliación el 24 de octubre de 2008.
- d) **Cuarta ampliación:** el 22 de octubre del 2008, el contratista solicita **ampliación del plazo de la segunda entrega** porque la empresa transportista del papel había incurrido en retraso. El 10 de noviembre Editora Perú aprobó un nuevo cronograma de entrega.

Funcionarios implicados en irregularidades

Gerente General: por “haberse sustraído a su obligación de supervisar el cumplimiento de las exigencias establecidas” en el artículo 42 TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica: por emitir “Informes Legales opinando por la procedencia de las solicitudes del proveedor, sin efectuar el análisis y la evaluación que tuviera en consideración el sustento de dichas solicitudes”.

Gerente de Administración y Finanzas: porque “visó cada una de las Adendas” sin verificar que las solicitudes del contratista se encontraban debidamente sustentadas.

Jefe del Departamento de Logística: por haber incumplido sus deberes funcionales establecidos en el Manual de Organización y Funciones, respecto a “efectuar el planeamiento logístico, adquirir los bienes y servicios (...), así como controlar que se cumplan y ejecuten las disposiciones legales vigentes en cuanto a procesos de adquisición”.

Caso 5.

Contrato de prestación complementaria por US\$ 7,379.62, con una empresa inhabilitada para contratar con el Estado. Además, durante el 2009, contrató el servicio de almacenamiento a través de órdenes de servicios mensuales, fraccionándolo.

- a) **El Gerente General de Editora Perú y la empresa ALPECO suscribieron un contrato** para el servicio de almacenamiento de papel (19.05.2008), **no obstante que ALPECO estaba inhabilitada para contratar con el Estado**, en aplicación

de la Resolución N° 712-2008 del 10 de marzo de 2008, emitida por el Tribunal de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (CONSUCODE).

- b) El contrato antes referido se firmó un día después de haber fenecido el contrato anterior entre Editora Perú y ALPECO, suscrito el 20 de abril de 2007, y antes de los trámites y aprobaciones generales, que tuvieron lugar el 02 de junio de 2008.

Funcionarios implicados en irregularidades

Gerente General: por no supervisar que el proveedor con quien se estaba suscribiendo el contrato “se encontrara habilitado para contratar con el Estado”.

Gerente Legal: porque elaboró el contrato de prestaciones complementarias sin revisar ni verificar “la legalidad de contratar con la empresa ALPECO, que estaba inhabilitada para contratar con el Estado”.

Gerente de Administración y Finanzas: por no verificar que “tanto el contrato de prestación complementaria, como posteriormente el servicio de almacenaje se haya realizado con una empresa que estaba inhabilitada para contratar con el Estado”.

Jefe del Departamento de Logística: porque “dispuso la elaboración del contrato de prestaciones complementarias (...) y posteriormente requirió mediante órdenes de servicio la negociación irregular con la empresa”.

Jefe de Compras: debido a que “no supervisó que tanto el contrato de prestación complementaria como posteriormente el almacenaje se haya realizado con una empresa que se encontraba inhabilitada para contratar con el Estado”.

4.4 Clasificación de tipos de actos de corrupción identificados en Editora Perú

4.4.1 Según el número de personas involucradas

El mismo informe 465-2011 de la Contraloría General de la República, citado antes, señala que en cuatro de los cinco casos analizados estuvieron involucrados los mismos funcionarios, quienes, además de tener responsabilidades individuales por incumplir las funciones que les corresponde según el Reglamento y Manual de Organización y Funciones, habrían establecido algún tipo de “acuerdo” para favorecer a una empresa privada. **Ver cuadro 08**

En los casos 1, 3 y 4 la Contraloría estableció responsabilidades administrativas para cuatro funcionarios: Gerente General, Gerente de Administración y Finanzas, Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica y Jefe del Departamento de Logística.

En el caso N° 2, la Contraloría estableció responsabilidades administrativas a dos jefes de departamento: Jefe del Departamento de Logística y Jefe del Departamento de Compras.

En el caso 5, la Contraloría estableció responsabilidades administrativas a los cinco funcionarios involucrados en los casos 1, 2, 3 y 4, añadiendo a un sexto funcionario: Jefe de Oficina de Control Patrimonial.

CUADRO N° 08

SERVIDORES PUBLICOS DE EDITORA PERÚ INVOLUCRADOS EN CONTRATACIONES IRREGULARES

FUNCIONARIOS	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Caso 5	Número de casos en los que tiene responsabilidad
Gerente General	X		X	X	X	4
Gerente de Administración y Finanzas	X		X	X	X	4
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica	X		X	X	X	4
Jefe del Departamento de Logística	X	X	X	X	X	5
Jefe de Compras		X			X	2
Jefe de Control Patrimonial					X	1

FUENTE: Informe N° 465 de la Contraloría General de la República.
Elaboración: propia

Cabe indicar que los **seis funcionarios involucrados en actos administrativos irregulares** actuaron de manera permisiva o negligente de manera tal que, independientemente de sus

motivaciones personales y al margen de si se pusieron o no “de acuerdo” para favorecer a un tercero, terminaron haciéndolo y perjudicando a Editora Perú. **El informe de la Contraloría no lo especifica - porque “pone el acento en los deberes del funcionario público”, individualmente considerado** (Malem: 2002, 22) – pero es altamente probable que este acuerdo previo haya existido. De otra manera sería muy difícil explicar toda la cadena de acciones y omisiones, actos ilegales o negligentes, que no unos trabajadores cometen y otros no ven.

Otra observación, que fluye de lectura del cuadro que antecede, es que el **Jefe del Departamento de Logística, responsable formal de los procesos de compras, está involucrado en los cinco casos**. Esto nos lleva a afirmar, en primer lugar, que esta jefatura es un puesto clave para llevar a cabo de manera correcta o incorrecta las adquisiciones requeridas por la empresa; y, en segundo lugar, que no se pueden realizar compras irregulares sin la participación de este funcionario. En la práctica habría casos en los que él tiene la iniciativa de hacer o dejar de hacer algo para favorecer a determinados proveedores y otros en que actúa por indicación de su superior jerárquico. Esto pone en evidencia lo que parecería ser una condición para la comisión de un hecho irregular: además de la intervención de este jefe de departamento se requiere también la participación irregular de su superior jerárquico – quien tiene el deber de supervisarlo - y de otros funcionarios que no tienen mando en el área de logística pero sí cumplen funciones relacionadas con las compras, como es el caso del asesor jurídico, quien formula o visa los contratos.

Lo que rebelan los casos analizados, **en lo se refiere al número de personas que participan en los actos corruptos, confirman** que, **al interior de Editora Perú, se necesita el concurso de más de una persona**. (Segunda tipología de Malem: 2002,35), sin considerar la presencia de los agentes privados, que estos casos no han sido identificados.

4.4.2 Según la percepción de las élites y de la opinión pública:

Al indagar sobre la percepción de las élites y de la opinión pública sobre actos corruptos cometidos en Editora Perú (tercera tipología de Malem: 2002, 37)), **se encuentra que felizmente, en Editora Perú como en cualquier organización, un grupo de actores probos y honestos se mantuvieron vigilantes y procedieron a denunciar los actos de corrupción ante las instituciones correspondientes**. Estas denuncias no sólo habrían determinado la intervención de la Contraloría General de la República, sino también de la Fiscalía y la comisión de fiscalización del Congreso.

Un caso emblemático es el de estos funcionarios es María del Pilar Tello, Pass Presidenta de Editora Perú, en entrevista concedida a la autora de esta tesis, con relación a los casos de corrupción en la empresa, manifiesta: “denuncie irregularidades en la compra del papel periódico, porque consideré que no había habido la suficiente pulcritud respecto de las oportunidades y de los precios en que se compraban el papel y que posiblemente había habido presiones que significaron un beneficio para los funcionarios que estaban ahí en especial, en especial para el Gerente General”. Después me citaron a la Comisión de Fiscalización del Congreso, “a donde yo llevé la misma denuncia”. Ellos iniciaron la investigación pero la dejaron en nada, así quedó.

Otro miembro del directorio manifiesta que “el gerente general siempre nos decía que tenías que aprobar por exoneración ya que íbamos a tener un desabastecimiento inminente. Y es así como aprobamos, en más de una ocasión, que sigamos con el mismo proveedor. Sin embargo después me llega una carta del Congreso diciéndome que nos hemos excedido en compras y que tenemos un sobre stock. Entonces es ahí cuando empezamos a verificar y en verdad era así. De manera que María del Pilar y yo hicimos la denuncia ante Contraloría y pusimos nuestro a cargo a disposición”

Pero el problema de las compras irregulares no solo era percibido en el directorio, sino también al interior de la empresa. **Veamos lo que dijo al respecto un funcionario** entrevistado: “Habían compras ilícitas, no siempre se compraba lo mejor. En algunos casos por negligencia y otros por omisiones graves (sic) Dejé de trabajar ahí porque sentía un abuso de autoridad, mi opinión no importaba y ni siquiera era escuchada”. De ser cierto lo que manifiesta este funcionario – que coincide con lo expresado por el miembro del directorio mencionado en el párrafo anterior - estaría rebeldando una de las consecuencias más perversas de la corrupción en Editora Perú y otras entidades públicas: el alejamiento voluntario o involuntario de las personas que no se niegan a aceptar la corrupción como *modus operandi* de la gestión empresarial y, con ello, la pérdida de recursos humanos valiosos para la empresa y por añadidura la consolidación de los redes formales e informales que operan al margen de la Ley.

Se debe hacer la salvedad que, en el extremo, acusaciones directas como las formuladas por el funcionario entrevistado, podrían estar motivadas por algún tipo de animadversión personal contra el gerente general o el gerente de administración y finanzas, responsable directo de implementar los procesos de compras. No parece ser el caso, dada la coincidencia entre lo manifestado por las dos personas citadas en los dos párrafos anteriores, una del directorio y otra de la empresa.

4.4.3 Según el TUO de la Ley 26850

Es probable que otras personas, de dentro y fuera de Editora Perú, también hayan escuchado comentarios sobre casos de compras irregulares, observado indicios de que este tipo de actos de corrupción se estaban produciendo y quizá hasta formulado denuncias con el fin de poner freno a la situación; pero probablemente también se han sentido impotentes, al ver que finalmente “todo quedó en nada”.

Ocurre que si bien el proceso de contratación está “absolutamente reglado, porque tiene plazos, días, hasta horas en que se tiene que realizar, pero me da la impresión que las sacadas de vuelta a la norma están en las mismas instituciones. Yo creo que la norma no está mal (...) Los procesos de contrataciones se desarrollan a través de las instituciones públicas, que tienen la capacidad técnica de poder alterarlos” (...). No creo que la norma tenga grandes vacíos, pienso más bien creo que la sacada de vuelta a la norma está por el lado del conocimiento del elemento técnico que se está comprando. La corrupción no es un elemento público, se supone que es un acto clandestino, porque es ilegal. Por lo tanto, suele ser bien complicado de demostrar (Rivera. C. IDL)

Las dificultades para demostrar la comisión de delitos por parte de los funcionarios y servidores públicos no son ajenas a la Fiscalía de la Nación, a quien le corresponde acusar, ni al Poder Judicial a quien, en última instancia, le corresponde probar y sancionar los delitos cometidos: soborno, fraude, extorsión, tráfico de influencias. No se ha establecido si es por las dificultades inherentes al Derecho Penal, o por otras razones políticas, sociales, culturales, etc., que no han sido suficientemente estudiadas, que los casos de corrupción denunciados en Editora Perú no recibieron ninguna sanción penal.

Los trabajadores de Editora Perú entrevistados son conscientes de las dificultades que existen para probar el delito y la sensación de impunidad que deja la omisión de sanciones. Veamos un testimonio: “Es muy difícil de corroborar, pero se evidencia que si hubo actos de corrupción en Editora Perú. Y estos se daban por la direccionalidad en las contrataciones (...), por clientelismo, influencias políticas, amiguismo. En la compra del papel casi siempre era el mismo proveedor”

Conclusiones

Gestión de los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú.

- Un sector importante de la población percibe que el proceso de consolidación de la democracia, que viene acompañado de mayores libertades, un movimiento ciudadano más activo y más respeto a las leyes e instituciones públicas, parece albergar también más corrupción en el sector público. Por supuesto, la solución no es volver a instaurar regímenes autoritarios que han demostrado ser igual o más corruptos que los que respetan el Estado de Derecho, entre otras razones, porque concentran la capacidad de decisión en un solo grupo y sus actos de gobierno son menos transparentes.
- La corrupción en las contrataciones del Estado es un fenómeno complejo y, como tal, tiene explicaciones económicas, sociales, históricas, legales, administrativas, entre otras. Asumimos que un factor básico para la comisión de actos de corrupción es la débil formación en valores morales y cívicos de las personas involucradas, sean éstas funcionarios públicos o agentes privados. Cuando estos agentes - públicos y privados- tienen una buena formación ética y ciudadana, que los compromete con el bien común, es más difícil que participen en transacciones irregulares, que únicamente buscan beneficios individuales o de pequeños grupos.
- La población percibe que existen lazos muy fuertes entre la corrupción y la política, que a los políticos les interesa más sus propios intereses que el progreso social, y que los actos de corrupción cometidos por ellos generalmente quedan en la impunidad. Y esta es una situación delicada. Cuando los políticos convierten el bien común en bien individual o de su grupo, y la población vota por el que hace obra, aunque robe, es evidente que tenemos un problema de ética pública, en el cual los valores, normas y actitudes morales aceptados por el conjunto de la sociedad no necesariamente buscan el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas.

Estructura y organización de las adquisiciones de bienes en el sector público.

- Las contrataciones y adquisiciones del Estado están reguladas por una legislación amplia que contiene principios, deberes, derechos, procedimientos e

instrumentos que se renuevan en forma periódica, pero a menudo son incumplidos por servidores y funcionarios públicos y también por los representantes de intereses privados debido a que se mantienen las condiciones sociales, culturales, políticas, administrativas y judiciales que las toleran y hasta fomentan la corrupción. Esto nos lleva a afirmar que los cambios en el marco legal específico no son suficientes para frenar la corrupción.

- Entre los factores políticos y administrativos que explican la corrupción en el sector público se encuentra el alto poder discrecional de los funcionarios de la Alta Dirección y la circunstancia de que la mayoría de los trabajadores, en la práctica, son seleccionados teniendo como criterio de mayor peso el pertenecer o tener contactos en el partido o movimiento político que gobierna. Si cada Director o Jefe puede determinar quién ingresa, permanece, asciende o sale del servicio público, sin más restricciones que su relación amical o la filiación partidaria de los trabajadores, no será difícil que éstos se muestren condescendientes con lo que sus superior jerárquico decida, aunque estas decisiones a veces contravengan principios éticos o normas legales. Un buen paso en la dirección correcta, es la Ley 29962, de 29 de noviembre de 2010, que amplía las facultades de la Contraloría General de la República en el proceso sancionador en materia de responsabilidad administrativa funcional a los servidores y funcionarios que resulte involucrados en hechos irregulares.
- Las resoluciones de sanción del OSCE a los postores denunciados por presentar documentación adulterada o falsa es inoportuna, porque las emiten después de dos años de haberse efectuada la denuncia. Lo que da pie a que estos malos postores sigan participando de las convocatorias de adquisiciones y contrataciones que hacen las instituciones del Estado.

Causas de los actos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes convocadas en Editora Perú durante el período 2007 – 2010.

- Una de las formas como se estructuró la corrupción en las contrataciones de Editora Perú fue mediante la generación de redes informales, integradas por funcionarios de distinto nivel y jerarquía, pero que compartían responsabilidades formales en los procesos de compras de bienes y servicios para la empresa. Ellos se habrían puesto de acuerdo para favorecer a determinados proveedores, perjudicando a otros que no estaban dentro de su grupo de allegados, aunque

podieran ofrecer los mismos productos a menor precio. Es evidente que esta práctica atenta contra principios de la ética de la función pública, como la justicia y la equidad, y principios específicos de la empresa, como neutralidad.

- Los procesos de adquisición de bienes y servicios en Editora Perú se rigen por las leyes y reglamentos de contrataciones del Estado que regulan las contrataciones en todo el sector público, y, además, por su propia normativa interna: manuales de organización y funciones, y manuales de procedimientos. Aquí también, no es, entonces, la ausencia de normas la explica la comisión de actos irregulares, sino otra serie de factores administrativos, políticos, económicos, sociales.
- Otra conclusión es que entre mayor sea el poder discrecional de los políticos y funcionarios, mayor será también el grado de vulnerabilidad ante la corrupción. Entre más amplio sea el espacio decisional de los funcionarios públicos librado a su antojo, voluntad y juicio, no reglamentado por restricciones legales y administrativas, mayor será también el grado de vulnerabilidad ante la corrupción, ya que es muy cierto, que el poder de decisión sobre el destino de importantes recursos y de jugosos contratos con el sector privado, concentrado en las manos de un reducido grupo de políticos y funcionarios de alto rango puede constituir un aliciente para las prácticas corruptas o, al menos una especie de tentación que lleve hacia ellas.

Tipos de actos de corrupción que se ponen en práctica en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú durante el período 2007 – 2010

- La Contraloría en su informe N° 465 – 2011 CG/SP – EE ha identificado algunos casos irregulares en la administración de Editora es por eso que hemos analizado cinco casos ocurridos durante el periodo 2007 – 2010. Asimismo Contraloría estableció responsabilidades administrativas a un grupo de seis funcionarios por haber realizado actos no previstos en la normativa de la materia o dejado de cumplir funciones establecidas en el Reglamento y Manual de Organización y Funciones de la entidad. Aun cuando los casos fueron judicializados y archivados sin establecer delitos ni penas para los infractores, se puede entrever que si hubo actos de corrupción que pueden ser definidos como:

fraude, soborno, enriquecimiento ilícito, nepotismo, abuso de poder, tráfico de influencias, entre otras.

- La definición del tipo de corrupción como es el soborno es un asunto cultural ya que la conducta etiquetada como “corrupta” por algunos observadores, es considerada como una entrega aceptable de regalos o propinas dentro de un país, simplemente será legalizada y comunicada. Las definiciones de conducta aceptable pueden cambiar una vez que se informa a la gente de los costos que tiene el tolerar pagar sobornos a los funcionarios. Los expertos pueden aprender estudiando sistemas en los que “la contratación implícita” es la única forma de contratar que existe y que las relaciones interpersonales son fundamentales para la vida económica.



Aportes

Gestión de los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú

1. Teniendo en cuenta que las instituciones públicas y sus funcionarios son criticados y cuestionados por el servicio que brindan, el cual siempre es calificado de ineficiente, burocrático y corrupto, considero que para superar esta opinión habría que simplificar el procedimiento para los procesos de licitaciones creando una ley más específica porque la actual es muy genérica y presenta muchos vacíos normativos, la que da margen a que se saque la vuelta a esta ley que regula las compras y contrataciones. Revisar las disposiciones que regulan que las observaciones a las bases así como las impugnaciones, sean resueltas por la misma entidad que convoca el proceso de compra.
2. Asimismo, evitar tanta rotación de personal fortaleciendo el funcionamiento de la institución Servir que tiene como función preparar a los servidores públicos, propiciar con el ente rector en materia de contrataciones del Estado como el OSCE, la capacitación de estos funcionarios encargados de elaborar las bases de las licitaciones y de llevar adelante todo el proceso de adjudicación, ya que por tanta rotación del personal, la falta de capacitación, la modificación constante de las disposiciones relacionadas con las compras estatales, y la discrecionalidad con que cuentan los encargados de llevar a cabo los procesos se genera la coyuntura adecuada para que los funcionarios corruptos aprovechen esta situación y actúen de acuerdo a su conveniencia.
3. Por otro lado, sería de gran utilidad implementar un sistema de controles, tanto internos como externos, que sirvan para vigilar el cumplimiento de la normativa legal y poder detectar rápidamente cualquier irregularidad cometida, de tal manera que los actos corruptos denunciados cuenten con las evidencias suficientes y los funcionarios involucrados sean sancionados. De tal manera que estos hechos no queden en la impunidad.

Estructura y organización de las adquisiciones de bienes en el sector público.

1. El Estado ha creado un organismo regulador que se encarga de las contrataciones del Estado como es el OSCE, sin embargo esta entidad no cumple sus funciones a cabalidad. Ya que el OSCE con la nueva ley establece que si una compra o la contratación del servicio no supere las 600 UIT, estas observaciones o reclamaciones de

los postores sean resueltas por máxima autoridad de la empresa o institución pública, por lo que se convierte en juez y parte ya que se le da la discrecionalidad del caso para elegir al postor que más le convenga de acuerdo a sus intereses y no siendo siempre el caso a los intereses de la institución.

2. Otro aporte es el caso de la conformación del comité especial que debe conducir el proceso, debe ser modificado en cada compra estatal debido a que se crea menos suspicacia en los diferentes concursos públicos. Asimismo el hecho de ser nombrados por el titular de la institución permanentemente, da pie a que escoja a los intermediarios para poder realizar un acto corrupto. De manera que se debería cambiar permanentemente a quienes deben llevar cada proceso.
3. A pesar de la discrecionalidad que pueden tener varios funcionarios públicos de acuerdo al cargo que les compete desarrollar, considero que el área de compras debe tener un fiscalizador externo de OSCE que verifique la compra, los montos, los postores, etc. Asimismo este fiscalizador debe ser cambiado en cada proceso, ya que podría generarse una colusión si es que es el mismo siempre. Y es que ésta área es el talón de Aquiles de cada institución ya que es ahí donde se dan las transacciones de compra y venta.

Causas de los actos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes convocadas en Editora Perú durante el período 2007 – 2010.

1. Dado que el comité encargado de llevar el proceso goza de amplia discrecionalidad para llevar a cabo la adjudicación de bienes y/o servicios considero que el comité especial se debe designar el día que se va a llevar a cabo la presentación de propuestas de tal manera que se evite los arreglos con los posibles proveedores ya que los trámites previos al proceso de adjudicación son administrativos, como es el de la elaboración de bases, aprobación de las mismas, publicaciones de las convocatorias, observación y consulta a las bases, respuestas a las observaciones hechas a las bases por los postores. Todos estos asuntos administrativos podría responderlos el personal de logística, el cual es asignado a los comités justamente para estos temas y con ello se evitaría que con anticipación los proveedores sepan los términos de referencia y los factores de evaluación o calificación.
2. La oficina de Control Institucional no sea dependiente estructuralmente de la empresa para la cual brinda sus servicios de tal manera que se evite que el Gerente General califique su trabajo y determine sus aumentos de salarios. Evitando que limite su independencia de criterio.

3. La función de Control Interno debe ser concurrente y no posterior. Es decir si detectan en el desarrollo del proceso que se está cometiendo algún acto ilícito, deberían recomendar la paralización del proceso de oficio hasta que se subsane lo observado y no esperar a que estas observaciones recién salgan cuando ellos dentro de su planificación propongan el estudio de las contrataciones o compras hechas en la empresa; cuando ya los hechos están consumados (el acto corrupto).

Tipos de actos de corrupción que se ponen en práctica en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú durante el período 2007 - 2010

1. Para evitar el tráfico de influencias o el clientelismo político, los cuales actualmente se dan porque a pesar de existir disposiciones para que las convocatorias de la selección de personal sean públicas, las instituciones del Estado se dan maña para sacar la vuelta a estas disposiciones por cuanto los procesos de selección se dan internamente por personal que es dependiente de la gerencia y por lo tanto no pueden oponerse a la designación que haga este funcionario con respecto a la persona que debe ingresar. Considero que este proceso de selección debe ser llevado a cabo por instituciones públicas independientes de la autoridad del gerente de la empresa que convocan.
2. El Estado debería ser más eficiente con la ley de protección al denunciante de actos corruptos, ley N° 29542 y brindarle realmente protección y seguridad de no perder su trabajo.
3. Considero que en el Perú debería funcionar una institución que se encargue de realizar todas las compras que requiere las instituciones y empresas públicas y que los procedimientos, incluyendo el de la elaboración de bases, sean sistematizados. De tal manera que se evite la adecuación de bases de acuerdo al postor, con lo que se disminuiría sustancialmente los actos corruptos en las compras estatales, tal como sucede en Editora Perú y que han dado buenos resultados en otros países (ejemplo: Chile, Ecuador y Brasil)

Bibliografía

Artavia, Fernando

- 2008 Decisiones Públicas, Beneficios Privados. *Consideraciones teóricas en torno a la corrupción*. Costa Rica. En: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Rev. Ciencias Sociales 119: 13 - 26

Banco Mundial

- 1997 *Helping Countries Combat Corruption: The role of the World Bank*. Washington: World Bank

Bautista, Oscar Diego

- 2006 *Ética y corrupción en la política y la administración pública*.
Universidad Internacional de Andalucía Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida

Campos, Christian

- 2007 Contratación Pública y Corrupción. *Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa*. En: revista de Ciencias Jurídicas N. ° 112.

Carmagnani, Leda

- 2004 *Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica: un enfoque centrado en la conducta humana*.
“XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública” Caracas.

Charap, Joshua

- 1999 *Institutionalized corruption and the kleptocratic State*. International Monetary Fund.
IMF Working paper

Contraloría General de la República

- 2011 Informe de Contraloría N° 465 – 2011 CG/SP – EE, 27 octubre del 2011

Presidencia del Consejo de Ministros

2005 Decreto Supremo N° 083 – 2004 - PCM , Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado aprobado por la Ley 26850 el 27 de julio 1997 y modificado por la Ley N°28267 y su Nuevo Reglamento el 1 de julio del 2004.

Dromi, José Roberto

1998 *Tratado del derecho administrativo*. Edición Argentina.

Gómez, Mendoza

2011 *Participación y corrupción en la Administración Pública*. Lima. Editorial Rodhas

Gorbaneff, Yuri; y Cabarcas, Gina

2009 *Equilibrio Económico y la Contratación Pública en Colombia*, Barranquilla. En: Revista de Derecho N° 31 Barranquilla, Universidad del Norte.

Hodgson, Geoffrey; y Jiang, Shuxia

2008 *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista*. En: Revista de Economía Institucional, vol. 10, N. ° 18. Tomado del *Journal of Economics Issues* 41, 4, 2007

Huber, Ludwig

2008 *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Editorial: Instituto de Estudios peruanos.

Malem, Jorge

2002 *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona – España. Editorial Gedisa

Médard, Jean-François

2000 *Clientélisme politique et corruption*. Tiers- monde Volúmen : 41 N°161. Pág. 75 - 87

Ministerio de Justicia

2006 *"Plan nacional de lucha contra la corrupción 2006 -2011"* Junio 2006. Lima

Morales, Mauricio

2009 *Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada.* Santiago de Chile.
En: Gestión y Política Pública. Volumen XVIII. Número 2.II semestre.
Universidad Diego Portales.

Mujica, Jaris

2009 *Redes y sistemas de corrupción.* Lima. Editorial: PUCP Cisepa

Mujica, Jaris

2011 *Micropolíticas de la Corrupción. Redes de poder y corrupción en el palacio de justicia.* Lima.
Editorial: Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de Estudios Universitarios.

Peña, Saúl

2005 *Psicoanálisis de la corrupción: Política y ética en el Perú contemporáneo.*
Lima: Editorial: Peisa. Páginas: 79 - 82

Portocarrero, Felipe

2005 *El Pacto Infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú.* Editor: Felipe Portocarrero
Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú.

Romero, Jorge

2009 *Contratación administrativa electrónica en América Latina.* Costa Rica. En: Revista de
Ciencias Jurídicas N° 121 (107 – 164)

Rose-Ackerman, Susan

2001 *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma.* Madrid: Editorial: Siglo
Veintiuno.

Tanzi, Vito

1998 *Corruption around the world: causes, consequences, and cures.*
Vol. 45 N° 4 International Monetary Fund. IMF Working paper

Zegarra, Luis

2002 *La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*. Editorial: Universidad del Pacífico. Lima

Zegarra, Luis

1999 *Causas y consecuencias económicas de la corrupción: un análisis teórico y empírico*. Editorial: Universidad del Pacífico. Lima



Entrevistas

Rosales, Maritza

- 2013 Entrevista 1. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 25/09/2013
- 2013 Entrevista 2. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 22/09/2013
- 2013 Entrevista 3. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 12/10/2013.
- 2014 Entrevista 4. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 22/10/2014
- 2013 Entrevista 5. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 03/10/2013.
- 2013 Entrevista 6. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 03/10/2013.
- 2013 Entrevista 7. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 25/09/2013.
- 2013 Entrevista 8. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 03/10/2013.
- 2013 Entrevista 9. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 03/10/2013.
- 2013 Entrevista 10. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 03/10/2013.
- 2013 Entrevista 11. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 25/09/2013.

- 2013 Entrevista 12. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 25/09/2013.
- 2013 Entrevista 13. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú en Lima el 04/10/2013.
- 2013 Entrevista 14. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú Lima el 12/10/2013.
- 2013 Entrevista 15. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú Lima el 04/10/2013.
- 2013 Entrevista 16. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú Lima el 04/10/2013.
- 2013 Entrevista 17. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú Lima el 05/10/2013.
- 2013 Entrevista 18. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú el 05/10/2013.
- 2013 Entrevista 19. Entrevista realizada a un empleado público de Editora Perú el 08/10/2013.

INDICE

	Páginas
Carátula	1
Dedicatoria	2
Prólogo	3
Introducción	4 – 11
1. Planteamiento del problema	5
2. Hipótesis	6
3. Objetivo General	7
3.1 Objetivos específicos	7
4. Justificación	7
5. Diseño metodológico	8
5.1 Trabajo de gabinete	8
5.2 Diseño y aplicación de diversos instrumentos de recojo de datos	9
3.3 Procesamiento de la información y elaboración de informe final	10
Capítulo 1: Estado de la Cuestión y Marco teórico: Gestión de los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú	12 - 21
1.1 Estado Cuestión	12 - 17
1.1.1 Regulación de procesos de adquisición de bienes	12 - 13
1.1.2 Estudios sobre la corrupción en las contrataciones y adquisiciones del Estado.	13 - 17
1.2 Marco teórico	18 - 21
1.2.1 Factores sociopolíticos de la corrupción en las contrataciones y adquisiciones del Estado	18 - 19
1.2.2 Actitud de los gobiernos frente a los actos de corrupción	19 - 21
Capítulo 2: Principios y organización del sistema de contrataciones en el sector público	22 - 40
2.1 Principios de la función pública	22 – 23

2.2 Principios que rigen las contrataciones de bienes en el sector público	23 - 25
2.3 Organización de los procesos de adquisición en Editora Perú	25 - 29
2.4 Definición y tipos de contrataciones en el sector público	29 - 30
2.5 Estructura de los sistemas informales en las contrataciones del sector público	31 - 33
2.6 Contrataciones públicas durante el período 2007 - 2010	34 - 35
2.7 Observaciones públicas y recursos impugnativos ante la OSCE	36 - 37
2.8 Apelaciones sobre los otorgamientos a Editora Perú	38 - 40
Capítulo 3: Causas de los actores de corrupción en los procesos de adquisición de bienes convocadas en Editora Perú durante el período 2007 - 2010	41 - 63
3.1 Discrecionalidad del funcionario público	42 - 48
3.2 Procedimiento formal en declive	48 - 50
3.3 Gestión dolosa en los procesos de adquisición	50 - 51
3.4 Impunidad ante los actos de corrupción	51 - 55
3.5 Exoneración de procesos	55 - 56
3.6 Otras causas que contribuyen a los actos de corrupción	56 - 59
3.6.1 Carencia de valores de funcionarios públicos	59 - 60
3.6.2 Falta de cultura al servicio público	60
3.6.3 Falta de identidad y lealtad a la institución	61
3.6.4 Bajos sueldos y corrupción	61 - 62
3.6.5 Abuso de poder	62 - 63
Capítulo 4: Tipos de actos de corrupción que se ponen en práctica en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú durante el período 2007 - 2010.	64 - 87
4.1 Clasificación de los tipos de corrupción en el sector público	65 - 69
4.2 Tipos de actos de corrupción en Editora Perú	78
4.3 Análisis de las adquisiciones irregulares de bienes y servicios Editora Perú	78 - 83
4.4 Clasificación de tipos de actos de corrupción identificados en Editora Perú	83 - 87
4.4.1 Según el tipo de personas involucradas	83 - 85
4.4.2 Según la percepción de las élites y de la opinión pública	85 - 86

4.4.3 Según el TUO de la ley 26850

86 - 87

Conclusiones

87 - 90

Aportes

91 - 93

Bibliografía

94 - 97

Entrevistas

98 - 99

Índice

100 - 102

